A 260/194

194

ПРОФ. В. В. ИВАНОВСКІЙ.

ВОПРОСЫ

ГОСУДАРСТВОВѢДѢНІЯ, СОЦІОЛОГІИ

И

ПОЛИТИКИ.

КАЗАНЬ.
Типо-литографія ИМПЕРАТОРСКАГО Университета.
1899.

Ф 280
194

ПРОФ. В. В. ИВАНОВСКІЙ.

ВОПРОСЫ

ГОСУДАРСТВОВѢДѢНІЯ, СОЦІОЛОГІИ

И

ПОЛИТИКИ.

КАЗАНЬ.
Типо-литографія ИМПЕРАТОРСКАГО Университета.
1899.

Печатано по опредѣленію Юридическаго факультета Императорскаго Казанскаго Университета 5 марта 1899 года.

Деканъ *Г. Дормидонтовъ.*

2007067067

ПРЕДИСЛОВІЕ.

За послѣдніе пять шесть лѣтъ въ разныхъ періодическихъ изданіяхъ печатались мои очерки по вопросамъ, относящимся, главнымъ образомъ, къ государствовѣдѣнію, политикѣ и отчасти соціологіи. Имѣя въ виду, что всѣ эти вопросы находятся между собою въ тѣсной связи, во всякомъ случаѣ захватываютъ собою явленія родственныя, я рѣшился издать мои очерки въ отдѣльной книгѣ, расположивши ихъ при томъ не въ хронологическомъ порядкѣ, т. е. не въ порядкѣ появленія ихъ въ печати, но въ систематическомъ, и раздѣливши ихъ на три вышеупомянутыя группы. Считаю нужнымъ указать на тѣ изданія, въ которыхъ отдѣльныя главы настоящей книги были напечатаны впервые. Глава первая—въ „Журн. Междунар. и Госуд. Права“; глава вторая въ журн. „Вопросы Философіи и Психологіи“; главы третья, шестая и седьмая—въ „Журналѣ Юридич. Общества“; глава четвертая въ „Журн. Министерства Юстиціи; глава пятая въ „Юридической Лѣтописи“; глава восьмая—въ „Журналѣ Гражд. и Угол. Права; главы девятая, одиннадцатая, двѣнадцатая и тринадцатая въ журналѣ „Русская Мысль“ и глава десятая въ „Ученыхъ Запискахъ Казанскаго Университета“.

Авторъ.

27 Марта 1899 г.

Глава первая.

Природа государства.

I.

Европейская государственная наука, зачатки которой слѣдуетъ искать еще въ трудахъ мыслителей и философовъ классическаго міра, пріобрѣтаетъ все большее и большее развитіе, какъ въ интенсивномъ, такъ и въ экстенсивномъ отношеніи. Проникая все болѣе и болѣе въ глубину явленій политической жизни, стремясь разрѣшить коренные вопросы политическаго бытія, она въ то-же время, и отчасти именно ради первой цѣли, развивается экстенсивно, захватывая въ сферу своихъ изслѣдованій все большее число объектовъ, какъ въ видѣ цѣльныхъ политическихъ организацій, такъ и въ видѣ отдѣльныхъ институтовъ и явленій государственной жизни, ускользавшихъ ранѣе отъ вниманія изслѣдователей. Такимъ образомъ, въ обладаніи государственной науки сконцентрировался, можно сказать, необъятный историко-сравнительный матеріалъ, на основаніи котораго изучены въ мельчайшихъ деталяхъ многія явленія политической структуры и ея жизни. Въ разработкѣ деталей, какъ въ отношеніи описательномъ, такъ и съ точки зрѣнія политики и права, между современною государственною наукой и наукой Платона и Аристотеля лежитъ неизмѣримая пропасть. Въ экстенсивномъ отношеніи государственная наука развилась съ тѣхъ поръ до колоссальныхъ размѣровъ; на всемъ земномъ шарѣ едва-ли найдется

хотя бы одно государство, которое не было бы еще занесено на страницы лѣтописей государственной науки, едва-ли даже отыщется хотя одинъ институтъ, учрежденіе, должность, или предметъ управленія, которыя не были бы всесторонне обслѣдованы наукой. Въ одномъ государственная наука не сдѣлала, повидимому, ни одного шага впередъ, это въ уясненіи самой природы государства, въ простомъ даже опредѣленіи того, что такое государство. По крайней мѣрѣ, въ этомъ коренномъ пунктѣ между государствовѣдами всѣхъ временъ и народовъ никогда не существовало, какъ не существуетъ и въ настоящее время, необходимаго единства, при чемъ разница въ воззрѣніяхъ доходитъ нерѣдко до крайней противоположности и безусловной несовмѣстимости этихъ воззрѣній.

Такое безотрадное положеніе государственной науки въ отношеніи ея перваго и основнаго вопроса должно, конечно, имѣть свои причины: они заключаются, съ одной стороны, въ чрезмѣрной сложности вопроса, съ другой, въ неодинаковыхъ пріемахъ и методахъ научнаго изслѣдованія. Если подъ природой вещи или явленія мы будемъ разумѣть ея сущность, то, само собою понятно, что эта сущность не можетъ быть познана никакою наукой; для познаванія сущности вещей, ихъ конечныхъ причинъ и цѣлей, человѣческій умъ, какъ извѣстно, не приспособленъ. Поэтому, подъ природой каждой вещи и каждаго явленія слѣдуетъ разумѣть природу познаваемую т. е. единство тѣхъ познаваемыхъ признаковъ вещи или явленія, совокупность и взаимоотношеніе которыхъ всегда и вездѣ ихъ характеризуетъ въ отличіе отъ вещей съ иными признаками и иными взаимоотношеніями послѣднихъ.

Однако, даже и въ этомъ смыслѣ природа государства не легко опредѣляется; отдѣлить существенные признаки государства отъ несущественныхъ, въ особенности же установить то взаимоотношеніе между существенными признаками, благодаря которому государство, какъ явленіе, пріобрѣтаетъ въ нашемъ сознаніи характеръ единства, это, дѣйствительно, въ виду сложности изучаемаго явленія, одна изъ трудныхъ проблемъ государственной науки. Если уже индивидуальная жизнь въ природѣ представляетъ безграничное поле для научныхъ изысканій, ставитъ такія загадки, для научнаго рѣшенія которыхъ требуются цѣлыя столѣтія, то тѣмъ болѣе это

надо сказать о явленіяхъ жизни соціальной, въ частности политической, гдѣ человѣческія индивидуумы служатъ лишь элементами. Сложность такого научнаго объекта становится еще болѣе очевидною изъ того, что роль индивидуума въ въ государствѣ не исчерпывается вліяніями общей природы индивидуума, раскрываемой въ естествознаніи, но идетъ гораздо далѣе, выражаясь въ самостоятельномъ воздѣйствіи на общество и государство со стороны субъективныхъ свойствъ и силъ каждаго индивидуума.

Разногласіе въ воззрѣніяхъ ученыхъ на природу государства обусловливается, помимо сложности самого явленія, неодинаковыми пріемами научнаго изслѣдованія, что опять-таки, въ свою очередь, объясняется, по крайней мѣрѣ отчасти, сложностью научнаго объекта. Такъ, въ виду этой сложности, ограничиваются опредѣленіемъ не природы государства вообще, а, напримѣръ, его юридической природы, или расматриваютъ государство со стороны преслѣдуемыхъ имъ цѣлей; одни изучаютъ государство какъ міровое явленіе, подчиненное въ своемъ существованіи и развитіи общимъ міровымъ законамъ, другіе, напротивъ, смотрятъ на него лишь съ точки зрѣнія тѣхъ цѣлей, которымъ государство можетъ и должно удовлетворять, считая его результатомъ сознательной дѣятельности людей. Неодинаковость точекъ зрѣнія или исходныхъ пунктовъ порождаетъ неодинаковость методологическихъ пріемовъ, а неодинаковость этихъ послѣднихъ приводитъ къ различнымъ и часто діаметрально противоположнымъ взглядамъ на природу государства. Замѣтимъ, однако, что во взглядахъ на природу государства, несмотря на все ихъ разнообразіе и отсутствіе единства, все же съ теченіемъ времени обнаруживается нѣкоторый прогрессъ, хотя бы въ видѣ, напримѣръ, окончательнаго устраненія старыхъ взглядовъ представителей теологическаго направленія, а равно представителей школы естественнаго права [1]). Строго индивидуалистическое воззрѣніе на природу государства, по которому послѣднее есть результатъ договора между индивидуумами, также почти уже никѣмъ серьезно не отстаивается,

[1]) Изрѣдка можно еще и теперь встрѣтить представителей естественнаго права, хотя нѣсколько въ измѣненномъ видѣ. См. *Аффольтеръ*. Основныя черты общаго государственнаго права стр. 22 и слѣд.

хотя иногда и просвѣчиваетъ еще въ трудахъ французскихъ ученыхъ. въ общемъ, однако, слѣдуетъ признать, что теологическая, натуръ-философская и индивидуалистическая точки зрѣнія на природу государства не находятъ уже научныхъ представителей.

Классифицируя современныя политическія теоріи, ихъ можно свести къ тремъ главнѣйшимъ видамъ: 1) органическая теорія; 2) юридическая и 3) реалистическая. Прежде чѣмъ высказать взглядъ объ этихъ теоріяхъ, мы не можемъ не сдѣлать одного замѣчанія, касающагося того, что какъ ни космополитична, повидимому, наука, національный складъ ума все же обнаруживаетъ свое вліяніе; такъ, можно безошибочно сказать, что юридическая теорія нигдѣ не нашла для себя столь подготовленной почвы, какъ въ умахъ нѣмецкихъ государствовѣдовъ; напротивъ, теорія органическая всего болѣе привилась у французовъ; реалистическая теорія, какъ это ни странно, находитъ пока лишь единичныхъ представителей.

Органическая теорія, несмотря на очевидную ея несостоятельность и полную бездоказательность, имѣетъ все-же видныхъ представителей, каковы Блунчли, Гирке, Шефле, Прейсъ, Спенсеръ, Піоже, Фулье, Греефъ и другіе. Одни изъ адептовъ этого направленія ограничиваются аналогіями и уподобленіями государства живому организму, другіе идутъ гораздо дальше, признавая общество и государство [1]) настоящими организмами, только болѣе сложными, нежели организмы физическіе; если черты органической структуры и жизни слишкомъ еще неясно въ нихъ обнаруживаются, то это потому, что соціальные и политическіе организмы находятся еще въ низшихъ стадіяхъ своего развитія и что въ будущемъ, правда, неопредѣленномъ, эти высшіе организмы разовьются и усовершенствуются, такъ что ихъ органичность будетъ вполнѣ очевидною. Движущею естественною силой служитъ въ этомъ случаѣ органическая солидарность и чувство общественности. „Общество, говоритъ Піоже, есть нѣчто большее, чѣмъ простой индивидуумъ; соціальная жизнь отлична отъ жизни физіологической; это только новое приложеніе общаго

[1]) *Батби* признаетъ общество организмомъ, государство же организаціей. См. его Traité théorique et pratique de droit public. 1885.

закона, по которому дифференціація и сложность свойствъ цѣлаго возрастаютъ пропорціонально возрастанію числа и отношеній частей; эта сложность постепенно увеличивается съ переходомъ отъ физическаго къ химическому, отъ химическаго къ органическому и отъ органическаго къ соціальному“ [1]). Такимъ образомъ, общественный организмъ есть наиболѣе сложный, который поэтому можно назвать высшимъ организмомъ — superorganisme. Организмъ есть только результатъ организаціи, т. е. взаимнаго воздѣйствія, приспособленія и солидарности элементовъ. Физическій организмъ не потому является организмомъ, что состоитъ изъ живыхъ анатомическихъ элементовъ, но потому, что между этими элементами существуетъ связь, взаимодѣйствіе и солидарность, т. е. именно то, что можно назвать организаціей; благодаря подобнаго же рода организаціи элементовъ, т. е. индивидуумовъ, организмомъ является и общество, а слѣдовательно и государство, какъ высшая форма общественной жизни.

Отсюда мы видимъ, что Піоже, а съ нимъ и многіе другіе современные ученые того же направленія, не ограничиваются уподобленіемъ общества живому организму, но считаютъ его настоящимъ живымъ организмомъ, только что высшей формаціи. Жизненное цѣлое всегда возникаетъ, благодаря опредѣленной связи элементовъ, его составляющихъ; въ неорганическомъ мірѣ химическая связь (combinaison), въ живомъ физическомъ существѣ органическая связь (organisation), въ соціальномъ цѣломъ — органическая солидарность (socialisation) [2]).

Органическая теорія не только, какъ видимъ, не сходитъ со сцены, но пріобрѣтаетъ весьма видныхъ представителей, недовольствующихся поверхностными аналогіями, но возвышающихся до обобщенія всѣхъ міровыхъ явленій, до отысканія въ нихъ общей жизненной міровой идеи, до указанія общихъ законовъ, обнаруживающихъ свою силу во всемъ мірозданіи, и въ частности въ обществѣ и государствѣ. Если понимать организмъ въ томъ широкомъ смыслѣ, какъ его понимаютъ представители органической теоріи, если къ сужденію объ этомъ организмѣ примѣнить философскую точку зрѣнія о

---

[1]) *I. Pioger*, La vie sociale, la morale et le progrès 1894 p. 30 et suiv.

[2]) Альфредъ Фулье доходитъ до признанія договорнаго организма.

всеобщности мірового закона жизни, то вышеизложенныя воззрѣнія на общество и государство пріобрѣтаютъ, дѣйствительно, характеръ стройности и послѣдовательности. Дѣло, однако, въ томъ, что въ обладаніи науки вовсе еще не находится достаточнаго числа данныхъ, чтобы утверждать дѣйствительность послѣдовательнаго развитія связующихъ началъ въ мірѣ неорганическомъ, органическомъ и соціальномъ, утверждать послѣдовательный переходъ отъ соединенія къ организаціи, отъ организаціи къ соціализаціи. Здѣсь даже и естественныя науки, несмотря на присущіе имъ сравнительно точные методы изслѣдованія, не идутъ далѣе гипотезъ. Связь атомовъ въ неорганическомъ цѣломъ, организація живыхъ клѣточекъ въ физическомъ организмѣ, все это находится, въ значительной степени, въ состояніи гипотетическомъ; самыя ученія объ атомѣ и живой клѣточкѣ, не заставляютъ ли желать еще многаго? Если же мы пойдемъ еще далѣе и будемъ утверждать, вмѣстѣ съ Шіоже и его единомышленниками, что и общество состоитъ изъ соціальныхъ атомовъ—индивидуумовъ, связуемыхъ началовъ соціализаціи, то гипотетичность такого утвержденія становится еще болѣе очевидной, нежели въ двухъ первыхъ случаяхъ. Въ отношеніи мелкихъ общественныхъ соединеній, характеризующихся единствомъ физіологическаго происхожденія ихъ членовъ, органическая теорія можетъ еще имѣть нѣкоторое подобіе примѣненія, такъ какъ начало соціализаціи имѣетъ здѣсь естественное, физіологическое происхожденіе, но въ отношеніи государствъ, состоящихъ нерѣдко изъ самыхъ разнообразныхъ племенъ, не только иногда не солидарныхъ, но и прямо враждебныхъ одно другому и связанныхъ лишь внѣшнею связью подчиненности одной власти, органическая теорія не имѣетъ ни малѣйшаго примѣненія. Органическая теорія подвергалась уже весьма обстоятельной критикѣ, по крайней мѣрѣ тѣ воззрѣнія, по которымъ общество уподобляется живому физическому организму; [1]) поэтому намъ нѣтъ надобности опровергать ее еще

[1]) См. труды по государственной наукѣ: Зейделя, Герцфельдера, Лилга и др.; изъ французскихъ ученыхъ укажемъ на Марселя Бернэ, см. его Programme d'un cours de Sociologie, въ Revue internationale de Sociologie 1895. № 12; 1896. № 1. См. также X. S. Combothecra, L'Etat en tant qu'organisme, въ Revue du droit public, 1896, № 2.

разъ; вышеприведенныя соображенія намъ кажутся достаточными для указанія на несостоятельность органической теоріи и въ смыслѣ признанія общества организмомъ, т. е организаціей, обусловливаемой началомъ соціализаціи.

Перейдемъ къ разсмотрѣнію юридической теоріи.

Юридическая теорія, по числу своихъ приверженцевъ, является въ настоящее время господствующею. Эта теорія, какъ замѣчено уже выше, овладѣла, за очень немногими исключеніями, умами нѣмецкихъ ученыхъ. Ученые другихъ странъ далеко не склонны примыкать къ ней; тѣмъ не менѣе, повторяемъ, теорія эта имѣетъ за себя большинство нѣмецкихъ государствовѣдовъ. Не говоря о старинныхъ писателяхъ, Гефтерѣ, Герберѣ, Л. Штейнѣ и другихъ, юридической теоріи о государствѣ держатся современные нѣмецкіе государствовѣды: Георгъ Мейеръ. Лабандъ, Генель, Шульце, Ульбрихъ, Еллинекъ и др.

Мы называемъ эту теорію юридическою потому, что въ ней государство разсматривается исключительно съ юридической точки зрѣнія, изучается не вообще природа государства, но его юридическая природа. Эта теорія называется также личною по томъ основаніи, что по воззрѣніямъ вышеуказанныхъ ученыхъ государство есть юридическая личность, т. е. такая коллективная личность, которая можетъ быть субъектомъ правъ, имѣетъ волю и можетъ при помощи опредѣленныхъ органовъ обнаруживать эту волю такъ же, какъ обнаруживаютъ ее и всѣ другія личности. Государственной волѣ подчиняются всѣ индивидуумы, входящіе въ составъ государства. Вотъ то общее, что признаютъ всѣ представители юридической теоріи. Мы позволимъ себѣ привести нѣкоторыя характерныя положенія, высказываемыя тѣми или другими отдѣльными представителями этой школы. Такъ, Георгъ Мейеръ, между прочимъ, заявляетъ: государство есть личность; право господства принадлежитъ именно самому государству, но не носителю верховной власти (Herrscher). Однако, въ виду того, что государство есть абстракція, необходимо, чтобы принадлежащія ему права осуществляли физическія лица. Носитель государственной власти, это то лицо физическое или коллективное, которому, по его собственному праву, принадлежитъ государственная власть.[1]) Лабандъ заявляетъ

[1]) *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1895. S. 2–15.

въ томъ же духѣ, что государство есть идеальная личность; это персонификація народнаго общенія, это юридическая организація народа; субъектомъ государственной власти является само государство: оно имѣетъ собственное право господства и собственную волю для того, чтобы господствовать [1]). По выраженію О. Мейера государство есть нравственная личность, національный индивидуумъ [2]). По мнѣнію Еллинека, „государство есть господствующая организація осѣдлаго народа, имѣющая могущественную волю. Существеннымъ признакомъ государства является господство надъ людьми, связанными благодаря организаціи въ народное общеніе. Господствовать значитъ отдавать безусловныя повелѣнія, находящія, свое основаніе и границы только въ свободномъ рѣшеніи повелѣвающаго. Государство есть личность, потому что имѣетъ единую волю; эта личность не какой нибудь вымыселъ; она существуетъ такъ же, какъ и каждое лицо; но лицо—это не физическій индивидуумъ; это абстракція; лицо обозначаетъ способность къ единому, постоянному и разумному хотѣнію; такое лицо можетъ существовать не только какъ физическая личность, но и какъ искусственно созданная людьми организація; такая организація или коллективное единство становится лицомъ, благодаря наличности самостоятельныхъ волевыхъ органовъ. Государственная воля есть государственная власть [3]). Таковы, въ самомъ сжатомъ видѣ, основныя воззрѣнія представителей юридической теоріи на природу государства.

Достаточно самаго поверхностнаго ознакомленія съ этой теоріей, чтобы видѣть, въ чемъ заключается ея полная несостоятельность. Приверженцы юридической теоріи опредѣляютъ природу не дѣйствительно существующаго государства, но ими самими придуманнаго въ видахъ удовлетворенія чисто практическимъ соображеніямъ. Имъ непремѣнно понадобилось, чтобы государство было субъектомъ правъ и чтобы само же оно могло и осуществлять эти права: для этого назвали его личностью и приписали ему волю. Для всякаго непреду-

---

[1]) P. *Laband*. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1895. I. 50—85.
[2]) *O. Meyer*. Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 1861. S. 1—9.
[3]) *G. Jellinek*. Gesetz und Verordnung. 1887. S. 188—205.

бѣжленнаго ума должно быть совершенно очевидно, что мы имѣемъ здѣсь дѣло съ самою безнадежною фикціей, однако очень удобною для разнаго рода юридическихъ выводовъ и построеній. Если государство, какъ общественный союзъ, есть личность и имѣетъ волю, и если эта личность не то же, что физическая личность, то, очевидно, что и воля этой личности не то, что воля физическаго индивидуума; однако же волю, какъ свойство „хотѣть", имѣетъ только физическая личность; значитъ, воля государства, какъ личности идеальной, юридической должна характеризоваться какими либо иными чертами, а главное, такой личности не можетъ быть присуще свойство „хотѣнія"; представители юридической теоріи имѣютъ въ виду, однако, настоящую волю, которою надѣлены индивидуумы, т. е. способность хотѣть. Еллинекъ прямо заявляетъ, что государственная воля это воля, хотя и представляемая физическими лицами, но въ то-же время отъ нихъ отдѣльная и сплоченная въ самостоятельное единство [1]). Подобнаго рода заявленія имѣютъ чисто метафизическій характеръ; волю физическихъ лицъ, какъ способность хотѣть, нельзя отъ нихъ отдѣлить и сплотить во что-то еще особое и самостоятельное, т. е. независимое отъ самихъ физическихъ лицъ. Еллинекъ, какъ видимъ, думаетъ иначе; если физическому лицу дано свойство хотѣть самою природой, то государству это свойство могутъ дать люди искусственно; само по себѣ государство, какъ абстракція, какъ коллективная личность, физически хотѣть не можетъ, но это не бѣда, за него могутъ хотѣть люди, потому что люди могутъ хотѣть не только отъ себя, но и за другихъ, если эти послѣдніе лишены способности хотѣть: такое хотѣніе или обнаруженіе воли за многихъ связываетъ этихъ многихъ въ волеспособное единство.

Такимъ образомъ происходитъ по истинѣ чудесная метаморфоза; неволеспособное становится волеспособнымъ; чего не дала природа, то даютъ юристы. Если бы существовала только одна точка зрѣнія юридическая, то подобнаго рода метаморфозы не возбуждали бы, пожалуй, ни въ комъ удивленія; есть; однако, и другія точки зрѣнія, какъ напр., логическая и историческая, которыя при сужденіи о природѣ государства также не должны быть игнорируемы; предста-

[1]) Gesetz und Verordnung. S. 194.

вители юридической школы говорятъ, что они изучаютъ государство только въ юридическомъ отношеніи; законы логики должны быть, однако, и для юристовъ тѣ-же, что и для другихъ: поэтому Еллинекъ, а съ нимъ и всѣ его единомышленники, нарушаютъ эти законы, если заявляютъ, что „тамъ, гдѣ нѣтъ на лицо волеспособнаго индивидуума, воля другаго, можетъ начать и продолжать за него хотѣть“ [1]). Очевидно, съ этой точки зрѣнія, и вопреки законамъ природы и нашего мышленія, хотѣть можетъ все, что́ угодно: луна не волеспособна, но ничего не стоитъ сдѣлать ее волеспособной: стоитъ только начать и продолжать хотѣть вмѣсто нея. Однако же, въ силу законовъ логики, нельзя хотѣть за того, кто самъ не можетъ хотѣть. Чтобы за кого-либо хотѣть, надо, чтобы тотъ, за кого хотятъ, самъ выразилъ волю о томъ, чтобы за него хотѣли; но такъ какъ неволеспособный предметъ не можетъ выразить своей воли, то, очевидно, и хотѣть за него нельзя. Всякій, кто заявляетъ, что онъ обнаруживаетъ волю за другаго неволеспособнаго, въ дѣйствительности обнаруживаетъ волю только свою. Таковы, по крайней мѣрѣ, законы элементарной логики. Отсюда слѣдуетъ, что заявленіе, будто бы неволеспособное государство дѣлается волеспособнымъ на томъ основаніи, что вмѣсто него обнаруживаютъ волю люди, противорѣчитъ законамъ нашего мышленія и потому неправильно.

Представители юридической школы, чтобы отстоять свою теорію, выдвигаютъ также ученіе о цѣляхъ, въ виду достиженія которыхъ въ практической жизни необходимо совокупностямъ лицъ или предметовъ приписывать свойства единства и волеспособности.

Если совокупность лицъ желаетъ преслѣдовать одну какую-либо цѣль не какъ собраніе индивидуумовъ, но какъ единое цѣлое, то практически это осуществимо въ томъ только случаѣ, если вмѣсто всѣхъ отдѣльныхъ лицъ обнаруживается одна воля физическаго лица или согласная воля нѣсколькихъ физическихъ лицъ: это и будетъ волевой органъ всей совокупности лицъ. Конечно, невозможно отрицать, что общія цѣли объединяютъ людей въ компактныя группы, въ единства, какъ принято выражаться на юридическомъ языкѣ;

[1]) Gesetz und Verordnung. S. 193.

такія единства, благодаря особой организаціи, получаютъ названіе юридическихъ лицъ; они бываютъ публичныя и частныя; вообще же „подъ именемъ юридическаго лица понимается все то, что, не будучи физическимъ лицомъ, признается со стороны закона способнымъ, въ виду опредѣленной цѣли, быть субъектомъ права“ [1]). Вотъ опредѣленіе, противъ котораго трудно сдѣлать какое либо возраженіе, въ виду его соотвѣтствія съ дѣйствительностью. Но вмѣстѣ съ тѣмъ подъ это вполнѣ правильное понятіе юридическаго лица невозможно подвести понятіе государства.

Замѣтимъ прежде всего, что юридическое лицо, даже безъ всякаго присвоенія ему волеспособности и надѣляемое лишь свойствомъ правоспособности, все же признается, и совершенно справедливо, фикціей, придуманной ради достиженія практическихъ цѣлей. Юридическое лицо всегда дѣйствуетъ, какъ лицо фиктивное, черезъ представителей; воля послѣднихъ должна соотвѣтствовать данному имъ полномочію или сообразоваться съ требованіями закона. Представители или уполномоченные восполняютъ отсутствіе дѣеспособности юридическихъ лицъ и, такимъ образомъ, послѣднимъ посредствомъ фикціи присваивается право и дѣеспособность, которыхъ они въ дѣйствительности не имѣютъ. Укажемъ еще на то, что для возникновенія юридическаго лица необходимы: 1) наличность того субстрата, который долженъ составить его содержаніе, группы лицъ или имущества и 2) соотвѣтствіе законнымъ условіямъ, потому что иначе не мыслимо существованіе искусственнаго лица. Внутренняя сторона отношеній юридическаго лица опредѣляется или закономъ, если это публичное соединеніе лицъ или учрежденіе, или договоромъ, выраженнымъ въ уставѣ, если это частное соединеніе лицъ [2]).

Если государство есть юридическое лицо въ только что приведенномъ смыслѣ, то, спрашивается, какъ оно, т. е. это юридическое лицо, возникло. Одно изъ условій возникновенія такого лица здѣсь есть; это все государственное населеніе, какъ личный субстратъ; но затѣмъ, является ли государство частнымъ юридическимъ лицомъ, или оно должно быть пуб-

[1]) Г. Ф. Шершеневичъ, учебникъ русскаго гражданскаго права 1896 стр. 102.

[2]) Ibid. стр. 105.

личнымъ? Чтобы быть частнымъ, оно должно основываться на договорѣ; чтобы быть публичнымъ, оно должно основываться на законѣ: но теорія договорнаго возникновенія государства не находитъ уже защитниковъ; если бы, въ самомъ дѣлѣ, можно было констатировать договорный способъ возникновенія государства, то подобное государство можно было бы признать юридическимъ лицомъ sui generis: извѣстная совокупность индивидуумовъ, объединенная одной цѣлью, напримѣръ цѣлью охраненія общей безопасности и достиженія возможно большаго благосостоянія, вступаетъ въ соглашеніе, образуетъ союзъ и уполномочиваетъ къ достиженію вышеуказанныхъ цѣлей одно физическое лицо или нѣсколько такихъ лицъ: такому союзу можно было бы присвоить названіе юридическаго лица, хотя, повторяемъ, это было бы лицо sui generis— публичное договорное юридическое лицо. Такъ какъ, однако, договоръ не лежитъ въ основаніи возникновенія государства, то и разсмотрѣнное предположеніе теряетъ для насъ всякое значеніе. Но публичное юридическое лицо можетъ возникнуть какъ мы видѣли, въ силу закона; не возникаетъ ли такимъ именно путемъ государственное юридическое лицо? Предположеніе совершенно невѣроятное, ибо, чтобы сдѣлаться такимъ лицомъ по закону, необходимо было, чтобы существовалъ соотвѣтствующій законъ; но послѣдній предполагаетъ уже существованіе государства; стало быть, государство никоимъ образомъ не могло возникнуть въ качествѣ юридическаго лица по закону. Кто же сдѣлалъ государство юридическимъ лицомъ, волеспособнымъ субъектомъ права? Если сказать, что государство само себя сдѣлало юридическимъ лицомъ, то это значитъ опять таки противорѣчить законамъ логики; по утвержденію представителей юридической школы государство и есть именно юридическое лицо; поэтому, чтобы сдѣлать себя юридическимъ лицомъ, оно сначала должно было бы утратить свойство юридическаго лица, а это опять таки не согласно съ утвержденіями юридической школы, въ силу которыхъ государство само по себѣ и должно быть понимаемо именно какъ юридическое лицо.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что государство не можетъ быть юридическимъ лицомъ, ибо юридическое лицо есть лицо вымышленное, условное, и, слѣдовательно, для того чтобы государство могло быть признано юридическимъ лицомъ, надо,

чтобы кто-либо установилъ или образовалъ его въ качествѣ юридическаго лица. А этого именно мы и не видимъ. Правда, Еллинекъ, а съ нимъ и другіе утверждаютъ, по обыкновенію, однако, бездоказательно, что „въ отличіе отъ всѣхъ личностей государство само себѣ установляетъ право, что оно находитъ основаніе для своихъ правъ и обязанностей въ самомъ себѣ“ [1]). Это, однако, не устраняетъ вышеуказанной логической несообразности, заключающейся въ томъ, что государство, какъ юридическая личность, можетъ будто-бы сообщить себѣ свойство той же юридической личности.

Кромѣ того, заявленіе, что государство само для себя установляетъ право, постольку же не вѣрно, поскольку было бы не вѣрно положеніе, что индивидуумы сами для себя установляютъ право: никто не можетъ установить права для самого себя, такъ какъ въ этомъ случаѣ всегда обнаружилось бы отсутствіе одного изъ существенныхъ условій существованія права, именно, принудительной санкціи, такъ какъ принудить себя къ чему-нибудь, или угрожать самому себѣ какимъ-либо невыгоднымъ послѣдствіемъ нельзя. Въ этомъ отношеніи и государство не можетъ составлять никакого исключенія: государственная власть создаетъ юридическія нормы или объективное право, регулируя ими отношенія между членами государственнаго союза; но само государство или субъектъ государственной власти не можетъ быть субъектомъ права, не можетъ находиться въ обладаніи какимъ либо субъективнымъ правомъ.

Обязанностямъ гражданъ по отношенію къ государству не можетъ соотвѣтствовать субъективное право государства; эти обязанности объясняются существованіемъ права объективнаго, а это послѣднее не есть субъективное право государства, потому что субъективное право всегда основывается на объективномъ, объективное же право основано не на правѣ, но на власти. Въ отношеніи государства или, лучше сказать, носителя государственной власти, граждане никакихъ правъ не имѣютъ и не могутъ имѣть, ибо это значило бы, что государство обязываетъ само себя; если и можно допустить государственное самоопредѣленіе и самоограниченіе, то это будутъ понятія, выходящія уже изъ юридической

[1]) Gesetz und Verordnung. S. 196.

области. Что въ основаніи объективнаго права, и въ частности такъ называемаго публичнаго права, могутъ лежать нравственныя начала самоограниченія, этого, разумѣется, никто не отрицаетъ, но отъ этого объективное право не превращается еще въ субъективное и нравственность не становится правомъ.

Отсюда также, слѣдовательно, видно, что государство само себя не могло сдѣлать субъектомъ правъ и юридическою личностью. Если это свойство приписываютъ государству представители юридической школы, то этого, понятно, не достаточно, чтобы государство дѣйствительно сдѣлалось юридическою личностью: это ясно видно хотя бы изъ того, что государство существовало уже и тогда, когда на всемъ земномъ шарѣ не было еще ни одного юриста, и, слѣдовательно, некому было приписать ему свойства юридическаго лица.

Ошибка юридической школы заключается, очевидно, въ свойствахъ того метода, при помощи котораго она хочетъ опредѣлить природу государтва. Въ область науки вносятъ совершенно ей чуждый и приложимый лишь въ области искусства методъ—именно юридическій. Юриспруденція—это искусство, при помощи котораго стремятся приспособить право къ возможно лучшему регулированію человѣческихъ отношеній. Разъ имѣются въ виду чисто практическія цѣли, то дозволительны всѣ разумныя средства; что-бы обезпечить праву должное вліяніе и значеніе въ той или другой области отношеній, можно прибѣгать къ презумпціямъ, вымысламъ и всякаго рода юридическимъ построеніямъ.

Въ этомъ и состоитъ юридическій методъ, по крайней мѣрѣ въ томъ смыслѣ, въ какомъ примѣняютъ его представители юридической школы въ отношеніи опредѣленія природы государства. Но такіе пріемы не имѣютъ никакого научнаго значенія; съ ними можно оперировать именно только въ области юридическаго искусства.

Для представителей юридической школы важно не то, какова природа государства сама по себѣ; они думаютъ, что въ этомъ смыслѣ ее и опредѣлить нельзя; для нихъ важно то, какова должна быть юридическая природа государства, т. е. говоря другими словами, каково должно быть государство, чтобы юридическія нормы возможно лучше достигали

практической цѣли, регулированія отношеній между людьми. Для этой цѣли, по ихъ мнѣнію, государство и должно быть юридическимъ лицомъ, правоспособнымъ и волеспособнымъ. Такимъ образомъ, государство разсматривается и изучается не само по себѣ, а только какъ орудіе для достиженія практическихъ цѣлей, разсматривается притомъ же не дѣйствительное государство, но мнимое, юридически конструированное. Бросающейся въ глаза методологическою и логическою несообразностью оказывается здѣсь, помимо всего вышеуказаннаго, и то, что понятіе государства хотятъ вывести изъ понятія права, ставятъ первое въ служебное отношеніе къ послѣднему, между тѣмъ какъ въ дѣйствительности право вполнѣ обусловливается государствомъ; внѣ государства нѣтъ и права; оно есть функція субъекта верховной власти. Юриспруденція можетъ, конечно, разсматривать государство съ чисто юридической точки зрѣнія, но при этомъ она остается исключительно въ области искусства; ея положенія не получаютъ значенія положеній научныхъ; юриспруденція можетъ даже опредѣлять и юридическую природу государства, но опять таки это будетъ не дѣйствительная природа, но вымышленная для практическихъ цѣлей. Такой методъ изученія природы государства не имѣетъ ничего общаго съ наукой.

Обращаясь къ разсмотрѣнію воззрѣній реалистической школы, слѣдуетъ прежде всего замѣтить, что эта школа имѣетъ еще очень немного представителей: такъ сюда относятся Зейдель, Лингъ, Герцфельдеръ, отчасти Аффольтеръ и швейцарскій ученый Комботекра. Мы соединяемъ ихъ въ одну школу въ виду, именно, ихъ реалистическаго направленія, хотя въ воззрѣніяхъ каждаго изъ нихъ есть свои особенности.

По мнѣнію Зейделя государство есть фактъ соединенія людей на опредѣленной территоріи путемъ подчиненія ихъ одной высшей волѣ. Эта послѣдняя обнаруживается при посредствѣ правителя (Herrsher), господствующаго надъ государствомъ.[1]) Хотя Зейдель также признаетъ высшую волю, однако не утверждаетъ, чтобы эта воля принадлежала самому обществу: она принадлежитъ носителю государственной власти,

[1]) *Max Seydel*, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre s. I 4. См. его же Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. 1893 S. 2—12.

котораго Зейдель называетъ Herrscher: мало того, по его мнѣнію, правитель или Herrscher господствуетъ даже надъ государствомъ. Если государство есть соединеніе людей подъ одной высшей волей и если эта воля обнаруживается не иначе, какъ при посредствѣ правителя, т. е. органа, воплощающаго въ себѣ высшую волю, то очевидно, что заявленіе Зейделя о томъ, что этотъ органъ высшей воли господствуетъ надъ государствомъ, страдаетъ внутреннимъ противорѣчіемъ. Высшая воля входитъ въ самое понятіе государства и потому она никакъ уже не можетъ господствовать надъ государствомъ. Чтобы господствовать надъ государствомъ, она должна выдѣлиться изъ государства, но съ такимъ выдѣленіемъ исчезаетъ и само государство, и господство высшей воли теряетъ свой объектъ.

Лингъ поправляетъ ошибку Зейделя, говоря, что высшая воля или власть—suprema potestas—господствуетъ не надъ государствомъ, но въ государствѣ. По Лингу государство есть отношеніе индивидуумовъ, связанныхъ господствомъ одной высшей воли: слѣдовательно, государство ни въ какомъ случаѣ не личность. Въ другомъ мѣстѣ Лингъ говоритъ: всюду, гдѣ мы находимъ господство высшей воли надъ осѣдлымъ народомъ, тамъ мы находимъ и государство: оно есть наличность опредѣленныхъ признаковъ [1]. Того же мнѣнія и даже способа выраженія держится Аффольтеръ [2]. По основнымъ своимъ воззрѣніямъ къ этой же категоріи ученыхъ принадлежитъ, какъ сказано, и Герцфельдеръ. Населеніе страны, объединенное общимъ господствомъ, говоритъ онъ, называется государствомъ [3]. Государственная власть, по его мнѣнію, есть власть въ государствѣ: подобно Лингу, поправляя Зейделя въ томъ, что государственная власть не можетъ быть властью надъ государствомъ, Герцфельдеръ не замѣчаетъ, однако, что и самъ онъ, какъ и Лингъ, впадаетъ въ противорѣчіе, говоря, что государственная власть есть власть въ государствѣ. Если государство, по его мнѣнію, есть населеніе страны, объединенное общимъ господствомъ, т. е. властью, то понятіе вла-

---

[1]) *E. Ling.* Empirische Untersuchungen. S. 231.

[2]) Основныя черты общаго госуд. права. стр. 1.

[3]) *Herzfelder*, Gewalt und Recht 1890. S. 134.

сти входитъ уже какъ основной элементъ въ понятіе государства и, слѣдовательно, государственная власть не можетъ быть властью въ государствѣ. Впрочемъ, Герцфельдеръ въ другомъ мѣстѣ говоритъ, что государственная власть есть власть въ странѣ, что́ хотя и не точно и мало опредѣленно, все же болѣе правильно.

II.

Изъ трехъ разсмотрѣнныхъ направленій или школъ въ дѣлѣ пониманія государственной природы ближе къ истинѣ стоитъ направленіе реалистическое, какъ чуждое прежде всего искусственныхъ построеній и ничѣмъ неоказанныхъ положеній, которыми такъ богато, главнымъ образомъ, юридическое направленіе, а отчасти и органическое. Однако, и реалистическое направленіе не вполнѣ свободно отъ заблужденій; иногда оно впадаетъ въ крайности, доходя почти до отрицанія государственнаго единства; такъ, швейцарскій ученый Комботекра считаетъ государство ничѣмъ не отличающимся отъ простой совокупности индивидуумовъ; такія заявленія могутъ только подорвать довѣріе къ реалистической школѣ, довѣріе, которымъ она и безъ того такъ мало пользуется. Но и вышеупомянутые представители этого направленія также, какъ мы видѣли, не всегда смотрятъ на государство правильно. Здѣсь требуется еще дальнѣйшая разработка, устраненіе логическихъ противорѣчій, вкравшихся въ основныя положенія. къ особенности же требуется доказать, что государственное или публичное право съ общепринятой точки зрѣнія можетъ быть обосновано и развито въ своей системѣ безъ всякой помощи искусственныхъ юридическихъ построеній. Разработка реалистическаго направленія во всѣхъ этихъ отношеніяхъ дастъ ему большую устойчивость и привлечетъ къ нему большее число адептовъ, чѣмъ это мы видимъ въ настоящее время.

Нисколько не претендуя на установленіе точныхъ научныхъ положеній о природѣ государства, мы позволимъ себѣ высказать лишь нѣсколько соображеній объ этомъ предметѣ, всецѣло придерживаясь, однако, реалистическаго направленія, т. е. по возможности избѣгая всего того, что выходитъ за предѣлы реальной дѣйствительности или ей противорѣчитъ,

что не примиримо ни съ логическою, ни съ естественною законосообразностью.

Чтобы изучить природу какой-либо вещи или явленія, понимая природу въ томъ смыслѣ, въ какомъ это объяснено выше, можно ли ограничиться изученіемъ одной какой-либо стороны вещи или явленія? Можно ли изучать природу государства исключительно съ юридической стороны, или нравственной, или экономической, или религіозной и т. д.? Говоря другими словами, существуетъ ли природа государства юридическая, нравственная, религіозная, экономическая и т. д.? Представители юридическаго направленія думаютъ, какъ мы видѣли, что государство имѣетъ юридическую природу; съ этой точки зрѣнія экономисты могутъ отыскивать экономическую природу, моралисты нравственную и т. д. Мы полагаемъ, что въ подобнаго рода воззрѣніяхъ кроется какое то недоразумѣніе; природа каждой вещи только одна; поэтому говорить о юридической природѣ государства, о нравственной и т. д. можно только условно, понимая природу не въ надлежащемъ смыслѣ, не какъ единство тѣхъ познаваемыхъ признаковъ вещи или явленія, совокупность и взаимоотношеніе которыхъ всегда и вездѣ ихъ характеризуютъ, но лишь какъ одинъ или только нѣсколько признаковъ; кромѣ того, природу вещи не слѣдуетъ смѣшивать съ природою обусловливаемыхъ ею явленій или, вообще, послѣдствій. То или другое послѣдствіе, проистекающее изъ вещи или явленія, можетъ характеризовать ихъ лишь въ отношеніи динамики, т. е. функцій, движенія, жизни; но чтобы быть въ динамическомъ состояніи, вещь или явленіе необходимо должны имѣть состояніе статическое т. е. такое, которое мыслимо внѣ связи съ функціями и которое именно обусловливаетъ собою состояніе динамическое. Природа вещи есть именно природа ея статическаго состоянія: не функціонированіе, не жизнь, какъ совокупность тѣхъ или другихъ процессовъ и послѣдствій характеризуетъ природу вещи или явленія, но тѣ свойства въ статикѣ вещи или явленія, которыя обусловливаютъ ихъ жизнь или функціонированіе. Повторяемъ, что мы имѣемъ въ виду лишь познаваемую природу вещей или явленій.

Государство, какъ явленіе, имѣетъ свою статику и динамику; природа государства есть природа государственной статики: она едина, хотя вытекающія изъ нея или ею обуслов-

ливаемыя послѣдствія могутъ быть весьма разнообразны; такъ явленія юридической, экономической, моральной и религіозной жизни могутъ обусловливаться природой государства, не входя сами въ эту природу: нельзя поэтому говорить о юридической, экономической и т. д. природѣ государства: государство имѣетъ свойство порождать, или хотя-бы обусловливать, эти явленія: но ни указанныя явленія сами по себѣ, ни даже ихъ порожденіе, т. е. процессъ ихъ созданія или возникновенія, не относятся къ природѣ государства: къ ней относится входящее въ государственную статику именно самое свойство порождать эти и другія явленія. Не право характеризуетъ собою природу государства, но то свойство государства, благодаря которому право въ немъ только и рождается: это свойство, образуя съ другими свойствами, признаками и взаимоотношеніями единство, и должно составлять природу государства. Каждая вещь и каждое явленіе, а слѣдовательно и государство, имѣетъ одну только природу. Юридическая школа ошибается, говоря, что юриспруденція должна изучать юридическую природу государства: такой природы нѣтъ: существуетъ право, какъ государственная функція: изучать его—не значитъ изучать природу государства: создавать искусственно условія для полученія возможно совершенныхъ и полезныхъ съ практической точки зрѣнія результатовъ правовой дѣятельности, значитъ оперировать лишь въ области искусства. Свойство, благодаря которому въ государствѣ возникаетъ право, относится, конечно, къ природѣ государства, но оно неразрывно связано съ другими свойствами и признаками, составляя съ ними единую государственную природу и не давая возможности изучать его въ изолированномъ состояніи.

Только наблюденіе и изученіе дѣйствительной жизни, а не какія либо искусственныя построенія, могутъ дать намъ понятіе о природѣ государства. Констатированіе познаваемыхъ признаковъ или элементовъ, присущихъ всѣмъ конкретнымъ явленіямъ этой категоріи и отличающихъ ихъ въ то же время отъ сходственныхъ или сродныхъ явленій иныхъ категорій, это во первыхъ, во вторыхъ—уясненіе и опредѣленіе постояннаго соотношенія этихъ элементовъ, не смотря на все различіе внѣшнихъ конкретныхъ формъ образуемыхъ ими явленій—вотъ два пріема, долженствующіе привести къ уясненію природы государства.

Не можетъ быть ничего проще и естественнѣе, какъ искать объясненія тѣхъ или другихъ явленій прежде всего въ самомъ ихъ названіи, такъ какъ названіе предметовъ или явленій не есть обыкновенно что-либо искусственное, но объясняется чаще всего естественно присущими предметамъ или явленіямъ свойствами, по скольку послѣднія отражаются въ сознаніи людей. Мы не говоримъ, чтобы это всегда было именно такъ и чтобы названіе вещей или явленій всегда указывало уже на присущіе имъ свойства или признаки: по разъ мы желаемъ опредѣлить природу изучаемыхъ нами предметовъ или явленій, мы ничего не должны упускать изъ виду; должно быть изучаемо все, что такъ или иначе касается нашего научнаго объекта. То явленіе, природу котораго мы имѣемъ въ виду опредѣлить, у различныхъ народовъ носитъ различныя названія; не углубляясь въ филологическій анализъ этихъ названій, мы наблюдаемъ, однако, что иногда у многихъ народовъ названіе это имѣетъ одинъ и тотъ же корень; таковы, напримѣръ, французское Etat. нѣмецкое Staat англійское State, итальянское Stato, испанское Estado, португальское Estato и т. д. Совершенно очевидно, что всѣ эти названія происходятъ отъ латинскаго status, употреблявшагося въ различныхъ значеніяхъ; улавливая въ нихъ нѣчто общее, мы получаемъ представленіе о чемъ-то выдающемся, установленномъ и упорядоченномъ. Русское слово государство происходитъ, вѣроятно, отъ слова судъ; въ древности этимъ словомъ обозначался не только судъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, но и всѣ вообще функціи власти; судить означало въ то же время и управлять; кромѣ того, судебная функція, въ собственномъ смыслѣ этого слова, была преобладающею. Филологическій анализъ понятія государства на языкахъ другихъ народовъ также вѣроятно могъ бы дать нѣкоторое представленіе о государствѣ, какъ явленіи Римская res publica указываетъ на публичный характеръ государства, въ противоположность частному интересу; греческое *Πολιτεία*—на сравнительно малый объемъ государствъ-городовъ и проч. Такимъ образомъ, изъ филологическаго анализа словъ, обозначающихъ государство, мы хотя и не получаемъ никакого яснаго понятія объ обозначаемомъ ими явленіи, все же, въ данномъ случаѣ, въ нашемъ умѣ возникаетъ хотя нѣкоторое смутное представленіе объ этомъ явленіи. Впослѣдствіи мы увидимъ,

что это представленіе не противорѣчитъ и истинной природѣ государства.

Обращая далѣе, вниманіе на названіе тѣхъ или другихъ конкретныхъ государствъ, мы замѣчаемъ, что въ очень многихъ случаяхъ эти названія соотвѣтствуютъ названію національностей и племенъ. Россія, Франція, Швеція, Италія, Японія, Китай и проч., все это, какъ видимъ, названія государствъ, соотвѣтствующія названіямъ опредѣленныхъ національностей. Хотя и можно указать ученыхъ [1], которые считали или считаютъ государство національнымъ союзомъ, однако несостоятельность такого воззрѣнія, въ виду очевидныхъ фактовъ, не требуетъ даже никакого доказательства. Національныя названія государствъ могутъ свидѣтельствовать лишь о томъ, что въ древности, въ періоды первоначальнаго существованія государственныхъ организацій, этнографическій составъ государствъ дѣйствительно былъ національнымъ, племеннымъ, или же о томъ, что и въ настоящее время извѣстная національность является господствующею въ численномъ, политическомъ или иномъ отношеніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, среди многочисленныхъ современныхъ государствъ мы находимъ цѣлую массу такихъ, названія которыхъ не имѣютъ ничего общаго съ національностью. Таково большинство американскихъ государствъ, многія государства африканскія, европейскія и азіатскія.

Подобнаго рода филологическія и этнографическія изысканія сами по себѣ, повторяемъ, не могутъ еще привести къ разрѣшенію поставленной задачи, но въ связи съ другими данными они получаютъ нѣкоторое значеніе.

Наблюдая въ дѣйствительной жизни явленіе, всѣмъ извѣстное подъ именемъ государства, мы замѣчаемъ, прежде всего, что оно представляетъ собою общественный союзъ. Даже тѣ, кто называетъ государство фактомъ, или отношеніемъ, не могутъ отрицать, что государство является все же и общественнымъ союзомъ, т. е совокупностью людей, связанныхъ между собою опредѣленною связью. На что это за союзъ и какова эта общественная связь? Конечно, вмѣстѣ съ Аристотелемъ нельзя отрицать, что человѣкъ—существо общитель-

[1] *O. Mejer*, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. S. 2—5. *Simonet*, Traité élementaire de droit public. I и другія.

ное, что онъ имѣетъ appetitus societatis, какъ картинно по этому поводу выражались представители такъ называемаго естественнаго права: но этого общаго свойства человѣческой природы еще недостаточно для уясненія характера государственнаго союза, тѣмъ болѣе, что современная наука констатировала наличность этого свойства почти у всѣхъ животныхъ [1]: такимъ образомъ, люди въ этомъ отношеніи не представляютъ какого-либо счастливаго исключенія. Указаннымъ свойствомъ объясняется только то, что люди живутъ на земномъ шарѣ постоянно въ видѣ общественныхъ группъ или союзовъ, а не въ одиночку. Но за всѣмъ тѣмъ, самые союзы людей могутъ быть и дѣйствительно являются весьма различными. Въ непрерывной борьбѣ изъ-за удовлетворенія потребностей, въ постоянныхъ поискахъ лучшаго, возникаютъ, развиваются, исчезаютъ и вновь появляются безчисленные союзы людей. Наука, искусство, религія, нравственность, экономическія потребности, физіологическія причины и т. д. вотъ непосредственныя основы общественныхъ соединеній. Какое же мѣсто среди всѣхъ этихъ союзовъ людей принадлежитъ государству и чѣмъ этотъ послѣдній союзъ отличается отъ всѣхъ другихъ? Ни величина или объемъ общественныхъ соединеній, ни ихъ этнографическій составъ, ни цѣли ими преслѣдуемыя не могутъ служить намъ критеріями для отличія государства отъ прочихъ общественныхъ союзовъ. Чаще всего останавливались, въ особенности старинные писатели, именно на цѣли государства, полагая, что цѣль государства отличаетъ его отъ всякаго другаго союза; они не мало потрудились надъ разрѣшеніемъ вопроса, какова эта цѣль, представляя ее обыкновенно идеальною, возвышенною: общее счастье и благополучіе, обезпеченіе безопасности, достиженіе высшаго нравственнаго совершенства, вотъ тѣ цѣли, которыхъ, по мнѣнію старинныхъ писателей, [2] должно достигать государство. Въ настоящее время ученіе о цѣляхъ государства потеряло свое прежнее значеніе: теперь для всякаго понятно, что задачи, преслѣдуемыя государствомъ, находятся въ самой тѣсной зависимости отъ степени политической культуры народа. Въ госу-

---

[1] *Espinas*, Sociétés animales.

[2] Томазій, Вольфъ и, въ извѣстной степени, большинство государствовѣдовъ и философовъ XVII и XVIII в.

дарствахъ первобытной культуры обыкновенно никакихъ возвышенныхъ цѣлей не преслѣдуется; напротивъ, въ государствахъ, достигшихъ уже высокаго развитія, каковы, напримѣръ, государства европейскія, высшія цѣли юридическаго, нравственнаго, религіознаго характера достигаются не только государственными союзами, но и другими, не имѣющими государственнаго характера. Такимъ образомъ, на основаніи цѣлей невозможно установить различія между государствами и иными общественными союзами. Слѣдовательно и вообще элементъ общественный самъ по себѣ недостаточенъ для уясненія природы государства. Оставимъ на время этотъ элементъ и обратимъ вниманіе на элементъ территоріальный.

Каждое современное государство имѣетъ опредѣленную территорію; имѣютъ ее, однако, и другіе общественные союзы; сравнивая государственную территорію съ территоріальными районами негосударственныхъ союзовъ, мы находимъ, что первая никогда не составляетъ собою части какой-либо другой территоріи, занимаемой общественнымъ союзомъ, между тѣмъ какъ территоріи союзовъ негосударственнаго характера, повидимому, всегда составляютъ часть государственной территоріи, каково бы ни было ихъ происхожденіе. Мы вовсе не знаемъ такихъ общественныхъ союзовъ, которые, имѣя опредѣленную территорію, не составляющую собою части территоріи какого-либо государства, не были бы и сами государствами: и наоборотъ, нѣтъ такихъ территоріальныхъ союзовъ, которые, не будучи государствами, не входили бы въ составъ государствъ. Такимъ образомъ, территорія государственная отличается отъ территорій союзовъ негосударственныхъ своею самостоятельностью въ отношеніи, такъ сказать, ариѳметико-географическомъ, т. е. она не составляетъ собою части какой-либо другой территоріи, занимаемой общественнымъ союзомъ [1]). При внимательномъ изученіи этого факта мы видимъ, что онъ имѣетъ въ сущности производный характеръ, что указанная территоріальная самостоятельность является лишь результатомъ самостоятельности власти, функціонирующей въ каждомъ государственномъ сою-

---

[1]) Противъ этого, конечно, можно возразить, что территоріи государствъ, входящихъ въ составъ союзнаго государства, составляютъ собою части территоріи этого послѣдняго; однако, вопросъ о природѣ союзнаго государства до сихъ поръ остается спорнымъ.

зѣ людей; слѣдовательно, то, что мы приписали государственной территоріи, какъ понятію географическому, ей, въ сущности, не принадлежитъ и, слѣдовательно, территоріальный элементъ самъ по себѣ еще не даетъ возможности установить различія между государственными и негосударственными союзами людей. Помимо всего этого, требуется еще уяснить, является ли *опредѣленная* территорія признакомъ, характеризующимъ собою самую природу государства; вопросъ этотъ также рѣшается неодинаково; большинство ученыхъ вводитъ опредѣленную территорію въ число существенныхъ признаковъ государства, меньшинство отказываетъ ей въ этомъ свойствѣ [1]). Мы думаемъ, что истина въ этомъ случаѣ остается на сторонѣ меньшинства. Признавать опредѣленную территорію въ качествѣ основнаго государственнаго элемента, это значитъ утверждать, что государственныя организаціи возникаютъ лишь съ переходомъ отдѣльныхъ родовъ и племенъ въ осѣдлое состояніе Между тѣмъ не подлежитъ никакому сомнѣнію, что бродячій или кочевой образъ жизни, пережитый, если не всѣми, то очень многими племенами, вовсе не исключаетъ общественной организаціи. При массѣ никѣмъ не занятыхъ земель отдѣльные роды и племена могли свободно странствовать, останавливаясь лишь временно на болѣе удобныхъ земляхъ. Такія племена составляли собою общественные союзы съ такъ или иначе организованною властью: послѣдняя часто принадлежала родоначальникамъ и старѣйшинамъ, но могла принадлежать и всѣмъ активнымъ членамъ рода или племени. Если еще и въ настоящее время кочующіе инородцы, напримѣръ, въ Россіи, сохранили свои исконныя учрежденія, съ тѣми лишь измѣненіями, которыя были необходимы въ видахъ надзора и регулированія со стороны русскихъ государственныхъ учрежденій, то это служитъ лучшимъ доказательствомъ, что кочевые союзы имѣли и въ періодѣ своего самостоятельнаго существованія политическую организацію—это были роды и племена, объединенныя подъ властью старѣйшинъ или другихъ органовъ Такимъ общественнымъ союзамъ мы не имѣемъ права отказать въ названіи государствъ только по тому одному, что они не имѣли опредѣленной территоріи. Ко всему этому добавимъ, что очень недалеко

[1]) *См. Аффольтеръ*, Основныя черты общаго госуд. права, 15—18.

еще ушло отъ насъ и то время, когда и осѣлыя современныя государства не имѣли точно опредѣленныхъ границъ; споры о границахъ весьма нерѣдко возникаютъ, какъ извѣстно, и теперь. Все это заставляетъ насъ признать, что опредѣленная территорія не должна быть принимаема въ качествѣ признака или элемента, обусловливающаго самую природу государства. Территоріальный элементъ характеризуетъ собою лишь степень развитія государственной жизни, но не государственную природу. Благодаря установленію опредѣленной территоріи создается масса условій для дальнѣйшаго развитія и совершенствованія государственной организаціи и дѣятельности; но государство само по себѣ, безъ отношенія къ степени развитія, мыслимо и внѣ постоянной и опредѣленной территоріи.

Общественный элементъ является существеннымъ признакомъ государства, потому что безъ него государство не мыслимо: и въ дѣйствительной жизни никогда и никто не называлъ государствомъ что-либо такое, что не было бы общественнымъ союзомъ людей. Напротивъ, безъ опредѣленной территоріи государство мыслимо и дѣйствительно существовало на низшихъ стадіяхъ культурнаго развитія. Общественный элементъ, какъ мы видѣли, самъ по себѣ, не даетъ, однако, возможности уяснить природу государства; поэтому должны существовать какіе-либо иные элементы, въ связи съ которыми общественный элементъ могъ-бы образовать государственную природу. Такимъ элементомъ, по общему признанію, является государственная власть.

Нѣтъ и не было ни одного общественнаго союза государственнаго характера [1]), въ которомъ не существовало бы организаціи власти. Но самое поверхностное наблюденіе убѣждаетъ насъ въ томъ, что организація власти присуща не только союзу государственному, но и всякому другому общественному союзу, какой бы характеръ онъ ни носилъ. Мы видимъ такую власть въ семьѣ, въ этомъ первичномъ, самою приро-

[1]) т. е. такого союза, который назывался бы или признавался бы государственнымъ по общему убѣжденію или сознанію. Всякій предметъ или явленіе, сообразно со своими свойствами, вызываютъ въ людяхъ извѣстное представленіе; послѣднее, будучи одинаковымъ или, по крайней мѣрѣ, сходственнымъ у многихъ людей, становится общимъ понятіемъ и пріобрѣтаетъ опредѣленное названіе.

дою устроенномъ человѣческомъ союзѣ, видимъ ее въ союзѣ родовомъ, находимъ ее и въ территоріальной общинѣ; безчисленные и разнообразные личные союзы также всегда имѣютъ опредѣленную организацію регулирующей власти, которой обязательно подчиняются въ опредѣленныхъ отношеніяхъ члены этихъ союзовъ и т. д. Нѣтъ возможности перечислить всѣхъ формъ общественныхъ соединеній, но всѣ онѣ имѣютъ то общее, что въ нихъ существуетъ организація власти, такъ какъ безъ подобной организаціи никакой общественный союзъ не мыслимъ: онъ превратился бы въ простое, случайное и временное собраніе людей. Наблюденіе, такимъ образомъ, убѣждаетъ насъ, что и этотъ признакъ, т. е. признакъ организаціи власти, характеризуетъ собою не только союзъ государственный, но и всякій общественный союзъ. Необходимо, слѣдовательно, найти какія-либо особенныя черты, отличающія организацію власти въ государственномъ союзѣ отъ организаціи власти въ другихъ союзахъ. Такою отличительною чертой является, конечно, верховенство или суверенитетъ государственной власти. Всѣми признано, что въ каждомъ государствѣ есть одна только верховная власть, неподчиненная никакой другой общественной власти и при помощи извѣстной организаціи творящая право и регулирующая явленія общественной жизни. Всѣ другія власти общественныхъ союзовъ, находящихся внутри государства, не самостоятельны, производны, большею частью делегированныя со стороны власти верховной; всѣ власти союзовъ, находящихся внѣ даннаго государства, хотя и не подчинены этой власти, но и не стоятъ выше ея, не обусловливаютъ ее юридически [1]. Только одинъ признакъ суверенитета и отличаетъ государственную власть отъ всѣхъ другихъ негосударственныхъ властей. Признакъ господства по собственному праву, выставляемый новѣйшими нѣмецкими государствовѣдами, какъ характерный для государственной власти и какъ отличающій ее отъ другихъ властей, вовсе не выдерживаетъ критики. По собственному праву въ весьма значительной степени господствуютъ власти семейныя, по собственному праву господствуетъ церковь: если скажутъ, что здѣсь о правѣ не можетъ быть и

[1] Ученіе о несуверенныхъ государствахъ является весьма спорнымъ и далеко не общепринятымъ

рѣчи, такъ какъ право создается въ государствѣ и государственною властью, то это настолько же вѣрно, какъ и положеніе, что господство государственной власти не основывается на правѣ, ибо никто самъ для себя юридическихъ нормъ создать не можетъ. Суверенитетъ или верховенство остается, такимъ образомъ, единственнымъ признакомъ, присущимъ исключительно власти государственной. Отсюда государствомъ будетъ тотъ общественный союзъ, который имѣетъ юридически самостоятельную организацію власти. Такова природа каждаго государства, все равно гдѣ бы и когда бы оно ни существовало, на какой бы ступени культурнаго развитія оно ни находилось. Вмѣстѣ съ тѣмъ становится понятнымъ и элементъ общественный; это совокупность лицъ и общественныхъ группъ, объединенныхъ верховною властью, т. е. то, что мы называемъ народомъ. Верховная власть и народъ—два элемента каждаго государства, существующіе исключительно въ этомъ соединеніи и немыслимые въ изолированномъ состояніи. Верховная власть не можетъ существовать внѣ народа и послѣдній, въ отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, мыслимъ только въ неразрывной связи съ верховною властью. Оба понятія обусловливаютъ одно другое. Мы пришли къ тому, что должны были установить, исходя изъ явленій дѣйствительной жизни: общество и верховная власть основные элементы каждаго государства: отношеніе между этими элементами таково, что одинъ безъ другаго немыслимы и что именно изъ сочетанія того и другаго возникаетъ природа государства. Отсюда слѣдуетъ, что государство—это совершенно особаго рода общественный союзъ, не имѣющій ничего общаго ни съ организмомъ, ни съ личностью. Государство возникаетъ всякій разъ, какъ совокупность индивидуумовъ объединяется юридически самостоятельною властью; послѣдняя, въ качествѣ власти верховной, и сама возникаетъ однако, въ моментъ такого объединенія, равно какъ въ то же время совокупность индивидуумовъ превращается въ народъ. Здѣсь нѣтъ никакого противорѣчія; юридически самостоятельная власть не можетъ существовать изолированно; она власть надъ кѣмъ нибудь: и потому всякій разъ какъ какая-либо личная или общественная сила и воля, объединяя въ одно цѣлое индивидуумовъ, и оставаясь юридически независимою, начинаетъ надъ ними господствовать, возникаетъ власть верховная или государствен-

пая, а совокупность индивидуумовъ становится, какъ сказано, народомъ. Въ дѣйствительной жизни удается развѣ очень рѣдко наблюдать возникновеніе государства; обыкновенно мы находимъ его уже въ готовомъ видѣ.

Государственная власть не есть власть общественнаго союза, но лишь власть надъ объединенными ею индивидуумами и общественными группами. Она воплощается во внѣшнихъ формахъ, т. е. имѣетъ опредѣленную организацію, характеръ которой зависитъ отъ множества условій; подъ вліяніемъ этихъ условій организація государственной власти видоизмѣняется и приспособляется въ теченіи вѣковъ къ свойствамъ и потребностямъ подчиненныхъ ей индивидуумовъ или общественныхъ группъ: опредѣлить и уяснить, какъ совершается этотъ процессъ, дѣло уже исторической науки Организованная государственная власть, но не государство, регулируетъ явленія общественной жизни и созидаетъ юридическія нормы или объективное право. То, что принадлежитъ самой государственной власти, нѣтъ никакой надобности приписывать государству. Понятіе права становится даже гораздо болѣе опредѣленнымъ, когда его источникомъ является также вполнѣ опредѣленная организація государственной власти. Понятіе государства равнымъ образомъ много выигрываетъ, когда оно освобождается отъ вводимаго въ него метафизическаго понятія о государственной личности: оставаясь по существу дѣла гармоническимъ и неразрывнымъ сочетаніемъ двухъ указанныхъ элементовъ, государство ничего не теряетъ отъ того, что активная роль, согласно съ природою этого сочетанія, отводится на долю одного изъ его элементовъ, какъ по собственной его природѣ способнаго къ активной роли. Въ подчиненіи индивидуумовъ конкретной организаціи государственной власти, или выражаясь другими словами, субъекту этой власти, нѣтъ ничего нигилистическаго, потому что при этомъ ничего не отрицается, кромѣ метафизической личности государства; напротивъ, понятія государственной власти, права и правоваго порядка, понятія государственныхъ учрежденій, народа и т. д. все это, чуждое всякой метафизической окраски, становится гораздо болѣе опредѣленнымъ и удобопонятнымъ; а главное не противорѣчащимъ ни законамъ логики, ни законамъ природы. Если организація государственной власти оказывается болѣе устойчивою и болѣе долговѣчною, не-

жели жизнь индивидуумовъ, чрезъ посредство которыхъ государственная власть осуществляется, то это объясняется наслѣдственностью и преемственностью идей, чувствъ, привычекъ и отношеній, господствующихъ въ государственномъ обществѣ. Идея государственной власти, подобно всякой другой идеѣ, переходитъ преемственно отъ поколѣнія къ поколѣнію; весь комплексъ условій, среди которыхъ существуетъ и развивается организація государственной власти, есть также нѣчто движущееся въ порядкѣ преемственности или причинности, нѣчто непрерывное и, слѣдовательно, болѣе долговѣчное, нежели жизнь человѣческаго существа. Здѣсь, какъ видимъ, нѣтъ ничего метафизическаго; идеи, какъ и опредѣляющія ихъ условія и причины, живутъ и развиваются, воплощаясь при этомъ во внѣшнихъ формахъ, выражаясь и осуществляясь въ дѣятельности индивидуумовъ. Государство не организмъ и не личность; это совокупность индивидуумовъ, объединенная организованною государственною властью: организація есть именно воплощеніе идеи господства во внѣшнихъ формахъ. Разъ эта идея существуетъ и развивается сообразно со всѣми опредѣляющими ее причинами и условіями, существуетъ и развивается также и организація, какъ воплощеніе идеи господства въ соотвѣтствующихъ, внѣшнихъ формахъ, т. е. такихъ формахъ, которыя опять таки опредѣляются всѣмъ комплексомъ мѣстныхъ, временныхъ и преемственныхъ причинъ и условій.

Глава вторая.

Общество и государство.

I.

Жизнь каждаго индивидуума въ обществѣ, а равно и жизнь самихъ обществъ, во всемъ ихъ цѣломъ, находится, какъ и все въ природѣ, въ предѣлахъ тѣхъ или другихъ условій и вліяній. Для опредѣленія характера этихъ условій, для уясненія этихъ вліяній и взаимодѣйствій, въ теченіе вѣковъ успѣла развиться обширная и разнообразная по содержанію система наукъ. Нѣкоторыя изъ нихъ имѣютъ своею конечною цѣлью изученіе строя тѣхъ общественныхъ союзовъ людей, которые называются государствами, таковы науки государственныя. Хотя ихъ изысканія распространяются на одинъ только видъ общественныхъ союзовъ, задачи ихъ представляются все же многочисленными и разнообразными, такъ какъ жизнь и самый внѣшній строй этихъ замѣчательныхъ общественныхъ союзовъ развертываютъ передъ нами безконечное разнообразіе явленій, взаимодѣйствій, перекрещивающихся вліяній отдѣльныхъ и самостоятельныхъ факторовъ. Въ настоящей главѣ имѣется въ виду сдѣлать лишь нѣсколько общихъ замѣчаній и сопоставленій по поводу того взаимодѣйствія, которое обнаруживается между двумя факторами общительной жизни людей—факторомъ государственнымъ, находящимъ свое воплощеніе въ политической организаціи общества, и факторомъ общественнымъ, какъ совокупностью всѣхъ прочихъ явленій и условій общественной жизни. Само собою разумѣется, всестороннее и безусловно точное выясненіе этого

вопроса требуетъ огромныхъ усилій многихъ наукъ и, въ концѣ концовъ, все же едва ли будетъ достигнуто. Наиболѣе же крупныя и выдающіяся явленія изъ этой области могутъ быть констатированы безъ особеннаго труда. Замѣтимъ прежде всего, что государственная жизнь общества есть явленіе универсальное; мы не знаемъ вовсе такихъ обществъ, которыя стояли бы внѣ политической организаціи, т.-е. члены которыхъ не подчинялись бы одной высшей, тѣмъ или другимъ путемъ организованной, власти. Первобытное состояніе, о которомъ такъ много трактовали старинные писатели, относится всецѣло къ области ихъ фантазіи, или же это состояніе—внѣобщественное, которое, однако, невозможно себѣ представить, въ виду того, что уже и семья есть общество и каждый индивидуумъ не можетъ явиться на свѣтъ внѣ общества себѣ подобныхъ. Семья, такимъ образомъ, есть первоначальное и естественное, т.-е. созданное непосредственно природой, общество людей; природа же придала этому союзу, поскольку онъ мыслимъ въ своемъ первобытномъ состояніи, внѣ высшей общественной организаціи, политическій характеръ, т.-е. характеръ такого общенія, члены котораго подчинены одной власти, являющейся въ данномъ случаѣ властью, такъ сказать, естественною, имѣющею свое основаніе въ творческой силѣ самой природы. Отсюда можно сказать, что не только общительная жизнь людей сама по себѣ, но и политическій ея характеръ, есть законъ природы. Общество людей немыслимо безъ организаціи власти, и подтвержденіе естественнаго характера этого явленія мы находимъ въ жизни другихъ низшихъ существъ; едва ли будетъ особенно невѣроятнымъ предположеніе, что универсальность разсматриваемаго явленія идетъ гораздо дальше жизни людей и другихъ живыхъ существъ на землѣ, что она распространяется на всю природу и на всю вселенную во всей безконечности ея проявленій. Законосообразность явленій, наблюдаемыхъ нами въ окружающей насъ природѣ, есть, въ сущности, не что иное, какъ результатъ постоянныхъ вліяній и воздѣйствій факторовъ высшаго порядка на опредѣленный кругъ явленій порядка подчиненнаго. Это начало господства и зависимости очевидно проникаетъ собою всю вселенную. Уясненіе всего безконечнаго разнообразія въ запутанной системѣ отношеній началъ господства и зависимости, хотя бы только въ средѣ и усло-

віяхъ, доступныхъ для воспріятія человѣческаго ума и чувствъ, далеко превосходитъ слабыя человѣческія силы.

Окружающія и захватывающія насъ явленія общественной жизни представляютъ нѣчто гораздо болѣе для насъ доступное. Здѣсь мы имѣемъ возможность безъ особеннаго труда констатировать наличность начала господства и зависимости, внѣшнимъ образомъ выражающагося въ политической организаціи общества и въ подчиненіи ей всѣхъ лицъ, составляющихъ общество и образующихъ, въ связи съ этой политической организаціей, одно цѣлое государство. Мы имѣемъ, далѣе, возможность констатировать, что политическая организація общества и само общество, ей подчиненное, находятся въ состояніи взаимодѣйствія: т.-е. хотя политическая организація и господствуетъ активно, сама она подчиняется обществу въ многообразныхъ отношеніяхъ пассивно, непроизвольно, въ силу естественнаго порядка вещей.

Мы остановимся прежде всего на тѣхъ модификаціяхъ, которыя происходятъ въ обществѣ подъ вліяніемъ на него организованной власти, принимая въ этомъ случаѣ организацію за вполнѣ сложившееся функціонирующее начало. Говорить о значеніи государства для общества вовсе не значитъ, однако, говорить о какой-либо высшей цѣли государства, чѣмъ любили заниматься политическіе писатели прошлыхъ вѣковъ. Опредѣляя значеніе государства для общества, мы должны выходить изъ реальной дѣйствительности, должны прямо указать, что пріобрѣтено обществомъ, благодаря политической организаціи и въ какомъ положеніи находились бы люди, если бы они не пользовались услугами этой организаціи. Нельзя сказать, чтобы рѣшеніе этихъ вопросовъ не представляло никакихъ уже затрудненій. Правда, всѣ мы живемъ въ условіяхъ государственной организаціи, имѣемъ возможность наблюдать жизнь другихъ народовъ, находящихся также въ состояніи государственности; предъ нашими глазами совершается сложная государственная работа, предпринимаются безчисленныя и разнообразныя мѣропріятія,—все это, такимъ образомъ, даетъ намъ богатый матеріалъ для опредѣленія того значенія, какое государство имѣетъ для общества. Если это и такъ, то все, что совершается при помощи государственной организаціи, имѣетъ далеко не одинаковое значеніе, и, кромѣ того, политическій факторъ въ общественной жизни

не единственный и не исключительный факторъ, обусловливающій благополучіе и совершенствованіе общества. На ряду съ нимъ оказываютъ свое могущественное вліяніе другіе факторы, независимые по своей природѣ отъ фактора политическаго. Достаточно указать на вліяніе естественныхъ условій и религію; наконецъ, политическія структуры и сами не стоятъ внѣ пространства и времени и сами онѣ находятся подъ постояннымъ воздѣйствіемъ разнообразныхъ факторовъ; между политическими структурами и обществами, внутри которыхъ онѣ развиваются, обнаруживается постоянный и въ высшей степени сложный по совокупности всѣхъ своихъ проявленій процессъ взаимодѣйствія. Все это доказываетъ, что опредѣленіе значенія государственной структуры для общественной жизни далеко не такъ просто, какъ это можетъ казаться съ перваго взгляда. Государства—это такіе общественные союзы, которые характеризуются юридически независимою организаціей власти. Юридическая самостоятельность власти заключается въ томъ, что власть не подчинена принудительно никакимъ юридическимъ нормамъ, имѣющимъ источникъ не въ ней самой; нормы же или велѣнія, исходящія отъ нея, для нея не будутъ юридическими, такъ какъ нельзя заставить себя повиноваться самому себѣ; всѣ акты самоограниченія имѣютъ нравственный, но не юридическій характеръ. Отсюда вытекаетъ то весьма важное, хотя и не всѣми правильно понимаемое положеніе, что государственная структура въ своемъ основаніи не имѣетъ и не можетъ имѣть никакихъ юридическихъ нормъ. Если и говорятъ объ юридической природѣ государства, то это слѣдуетъ понимать не въ смыслѣ юридической природы государственной структуры; не государство является результатомъ права или подчиненія юридическимъ велѣніямъ, но юридическія велѣнія есть результатъ государственной организаціи общества. Государственная власть созидаетъ право; только она сообщаетъ хотя бы и въ народѣ развившимся воззрѣніямъ или обычаямъ юридическое значеніе. Установляемое государственною властью право есть право объективное или положительное; оно регулируетъ общественныя отношенія, охраняетъ интересы, уравновѣшиваетъ и умиротворяетъ ихъ въ случаѣ ихъ коллизіи, создаетъ, однимъ словомъ, то, что можно назвать правопорядкомъ. Въ созданіи и поддержаніи такого правопорядка и заключается, можно

сказать, самое выдающееся значеніе государственной структуры для общества, такъ какъ правопорядокъ есть условіе всякой общественной культуры: внѣ правопорядка, т.-е. внѣ регулированія общественныхъ явленій государственною властью при помощи права, нѣтъ и не можетъ быть сколько-нибудь значительной культуры; внѣ этого порядка всѣ остальные факторы, въ чемъ бы они ни заключались, остаются безсильными создать сколько-нибудь совершенный типъ человѣческаго общежитія. Иногда естественныя или какія-либо иныя причины оказываются могущественнѣе политическаго фактора, доминируютъ надъ нимъ, обусловливаютъ его вполнѣ и парализуютъ его плодотворные результаты: такъ, извѣстны человѣческія племена, живущія съ незапамятныхъ временъ въ состояніи государственной, хотя и примитивной жизни, и находящіяся тѣмъ не менѣе на самой низкой ступени культуры; сюда относятся многія американскія и африканскія племена. Это значитъ, что факторъ политическій является только однимъ изъ многихъ, но не единственнымъ факторомъ культуры человѣческихъ обществъ. Съ этимъ слѣдуетъ согласиться; но государственная структура тѣмъ не менѣе безусловно необходима для развитія и совершенствованія человѣческой жизни; этого развитія можетъ и не послѣдовать, если комплексъ другихъ условій и причинъ будетъ для этого неблагопріятнымъ; но при всѣхъ другихъ благопріятныхъ условіяхъ совершенствованіе человѣческой жизни невозможно внѣ государственнаго строенія общества; на всемъ земномъ шарѣ мы не отыщемъ ни одного общежитія, которое, не имѣя государственной организаціи, достигло бы хотя сколько-нибудь значительной ступени культуры. Возможность совмѣстнаго существованія множества хотя бы иногда противоположныхъ интересовъ, примиреніе ихъ подъ защитою права, устраненіе такимъ путемъ неизбѣжной при другихъ условіяхъ борьбы, обезпеченіе благодаря всему этому возможности дальнѣйшаго развитія и совершенствованія человѣческихъ обществъ,— вотъ, повторяемъ, первое, неотъемлемое и въ высшей степени драгоцѣнное благо, которое дается обществу государственною организаціей.

Какими путями и средствами осуществляется это правоупорядочивающее значеніе государственной организаціи, въ какихъ сферахъ общественной жизни оно наиболѣе важно—

это не можетъ быть изложено и объяснено въ нѣсколькихъ словахъ; надо изучать сравнительно-исторически государственную дѣятельность, тѣ безчисленныя мѣропріятія, которыя ежедневно проводятся въ жизнь органами власти; надо смотрѣть, какъ все это отражается на фонѣ общественной жизни, и тогда мы можемъ составить себѣ представленіе о значеніи этой правосозидающей дѣятельности. Все это, однако, не входитъ въ рамки настоящаго очерка.

Значеніе политической структуры, конечно, не исчерпывается ея правосозидающимъ характеромъ. Оно простирается гораздо далѣе, захватывая собою нравственную, умственную, и хозяйственную жизнь общества.

Самымъ общимъ, выдающимся и всеобъемлющимъ признакомъ политической организаціи общества является ея принудительное, правосозидающее начало. Осуществленіе послѣдняго въ дѣйствительной жизни влечетъ за собою постепенное укорененіе въ сознаніи самого общества идеи о непреложности авторитета юридической организаціи Нарушеніе или неисполненіе постановленій этой организаціи имѣетъ своимъ послѣдствіемъ всегда тѣ или другія невыгоды для лицъ виновныхъ, касающіяся не рѣдко самыхъ важныхъ и дорогихъ интересовъ человѣческой личности. Съ другой стороны, результатомъ принудительной дѣятельности оказывается защита и охраненіе столь же существенныхъ интересовъ и благъ, которые, при отсутствіи организаціи и ея принудительной дѣятельности, могли бы легко быть нарушенными. Многократные случаи наблюденія только что указанныхъ явленій производятъ на общество воспитательное вліяніе, содѣйствуютъ постепенному развитію идеи о непреложности государственнаго авторитета. Непрерывность психическаго принужденія воздѣйствуетъ на сознаніе и создаетъ въ немъ естественный импульсъ поступать въ согласіи съ требованіями политической организаціи, признавать, слѣдовательно, эту организацію, какъ постоянный и неотразимый аттрибутъ общественной жизни. Въ дальнѣйшемъ результатѣ обнаруживается развитіе особаго чувства, такъ называемаго, чувства законности, состоящаго во взаимномъ уваженіи правъ и интересовъ отдѣльныхъ членовъ общества и въ постоянномъ стремленіи не быть въ разладѣ съ юридическими нормами. Это чувство, достигнувши въ человѣкѣ достаточнаго развитія, начинаетъ существовать въ

немъ самостоятельно, т.-е. дѣлается нераздѣльнымъ свойствомъ его природы, внѣ уже какихъ бы то ни было на него вліяній и воздѣйствій. Но такъ какъ, однако, психическая жизнь людей находится подъ воздѣйствіемъ не одного только политическаго фактора, но и многихъ другихъ, то и чувство законности развивается въ людяхъ не въ одинаковой мѣрѣ. Считаясь съ этимъ фактомъ, мы все же утверждаемъ, что чувство законности развивается именно вышеуказаннымъ путемъ, т.-е. подъ вліяніемъ политическаго фактора, такъ какъ внѣ этого вліянія оно не можетъ развиваться уже потому одному, что самое понятіе закона немыслимо внѣ политическаго порядка.

Если законъ, какъ обязательное правило, исполненіе котораго требуется подъ страхомъ принужденія, называется обыкновенно объективнымъ правомъ, то чувство законности, строго говоря, не есть понятіе юридическое; какъ чувство, оно выражаетъ опредѣленное психическое состояніе и по своему содержанію должно быть отнесено къ категоріи нравственныхъ моментовъ въ психической жизни личности. Могутъ существовать тѣ или другіе постановленія въ качествѣ объективнаго права, имъ могутъ соотвѣтствовать тѣ или другія субъективныя права и обязанности, но на-ряду со всѣмъ этимъ отдѣльныя лица могутъ быть или не быть склонными уважать эти постановленія и приправливать свою жизнь къ требованіямъ объективнаго и каждаго субъективнаго права. Вотъ это индивидуальное отношеніе къ праву въ его положительномъ или отрицательномъ моментѣ и есть чувство законности, есть, слѣдовательно нѣчто самостоятельное и отличное отъ права, представляющее собою специфическій, хотя и развивающійся подъ вліяніемъ политическаго фактора, моментъ психической жизни личности. Отсюда, далѣе, раскрывается то огромное значеніе, которое юридическій порядокъ имѣетъ для нравственности и индивидуума, и цѣлаго общества. Развившееся чувство законности не имѣетъ точно ограниченныхъ предѣловъ, оно можетъ обнаруживаться въ безчисленномъ множествѣ отношеній и, притомъ, не только тѣхъ, которыя, такъ сказать, зарегистрированы объективнымъ правомъ, но и многихъ другихъ, выходящихъ за предѣлы законодательной регламентаціи. Воспитавшееся чувство законности есть самостоятельное стремленіе личности уважать и приз-

навать права, свободу и всѣ блага другихъ лицъ. Оно развивается, какъ сказано, подъ вліяніемъ политическаго фактора, и если другіе факторы, какъ религія, образованность и т. п., обнаруживаютъ свое вліяніе на быстроту развитія этого чувства, то все же самое возникновеніе его вовсе немыслимо внѣ политической организаціи общества.

Разумѣется, этотъ вопросъ тѣсно связанъ съ вопросомъ о томъ, возможно ли право внѣ государства; если—да, то возможно внѣ его и чувство законности или правовое чувство. Отвѣтъ на этотъ вопросъ всецѣло обусловливается самымъ понятіемъ права. Цѣлыя поколѣнія ученыхъ юристовъ трудились и трудятся надъ установленіемъ этого понятія. Наиболѣе распространеннымъ и господствующимъ воззрѣніемъ служитъ то, по которому право есть правило или требованіе, норма, установляемая государственною властью; это право объективное; возможность для каждаго индивидуума достигать тѣхъ или другихъ цѣлей, въ предѣлахъ, установляемыхъ объективнымъ правомъ, есть право субъективное. Объективное право, имѣя источникъ въ государственной власти, принудительно и обязательно; всякое субъективное право, какъ основанное на объективномъ, въ этомъ послѣднемъ, а затѣмъ и въ самой государственной организаціи находитъ свою защиту. Такое пониманіе права даетъ возможность отличать его отъ морали.

Если философы моралисты и государствовѣды съ давнихъ поръ строго различаютъ нравственность и право, то, конечно, они имѣютъ для этого основаніе, лежащее, однако, не въ сущности того и другого, но лишь въ способахъ ихъ осуществленія. Подъ именемъ нравственности мы разумѣемъ тѣ воспитавшіяся въ личности чувства и воззрѣнія по отношенію къ другимъ живымъ существамъ, которые даже и въ своемъ внѣшнемъ проявленіи не признаны государственной властью подлежащими ея принудительной дѣятельности; право—это нормы государственной власти, исполненіе которыхъ требуется подъ угрозой тѣхъ или другихъ невыгодныхъ послѣдствій. Таково современное, – въ сущности, какъ видимъ, только формальное,—разграниченіе права и морали. По содержанію же между тѣмъ или другимъ никакой разницы можетъ и не быть; многія дѣянія, воспрещенныя законодательными кодексами подъ страхомъ уголовной кары, обыкно-

венно являются противорѣчащими также и требованіямъ нравственнаго чувства, т.-е. такими, отъ совершенія которыхъ большинство людей въ государствахъ современной культуры обыкновенно воздерживается и воздерживалось бы даже и въ такомъ случаѣ, когда имъ за совершеніе ихъ не угрожало бы вовсе никакого наказанія: таковы, напримѣръ, убійство, грабежъ, кража и т. д. Мы упоминаемъ здѣсь о людяхъ современнаго государственнаго типа, какъ о такихъ, въ которыхъ чувство законности достигло высокой, хотя далеко еще не окончательной стадіи развитія. Не вдаваясь ни въ какія изысканія о болѣе детальныхъ и тонкихъ различіяхъ права и морали, мы имѣли въ виду обратить вниманіе лишь на тотъ фактъ, что нравственныя чувства и воззрѣнія, по крайней мѣрѣ, нѣкоторая ихъ категорія, развиваются въ индивидуумахъ и цѣлыхъ обществахъ подъ вліяніемъ политическаго фактора; нельзя, конечно, сказать, чтобы въ данномъ случаѣ было устранено вліяніе и другихъ факторовъ, наприм., религіи, образованности и проч.: въ общественной жизни вліяніе отдѣльныхъ факторовъ не можетъ быть изолировано; мы говоримъ, однако, о томъ, что специфически-нравственное чувство, которое мы называемъ чувствомъ законности, вовсе немыслимо внѣ юридическаго порядка, что оно развивается именно подъ непосредственнымъ вліяніемъ юридической организаціи и что религія, образованіе и т. п. факторы, не вліяя на его возникновеніе, содѣйствуютъ лишь болѣе быстрому его развитію. Понятно также и то, что высота развитія этого чувства находится въ прямомъ отношеніи къ степени совершенства въ самой юридической организаціи общества.

Въ государствахъ, стоящихъ на первобытной ступени политической культуры, напрасно мы стали бы искать широко развитаго чувства законности. Есть, однако, воззрѣніе, по которому право возможно и внѣ государства; это будетъ уже, конечно, не то право, о которомъ шла теперь рѣчь. Правомъ называютъ всякаго рода соглашенія людей, лежащія въ основаніи ихъ дѣятельности; это или явно и гласно выраженныя соглашенія,—такъ называемые договоры, или признанныя молчаливо,—таковы обычаи. Однако, если нѣтъ надъ всѣмъ этимъ государственной санкціи, то слѣдованіе договорамъ и обычаямъ обусловливается лишь нравственными стимулами, принудительно и обязательно только съ нравствен-

ной точки зрѣнія. Выполненіе такихъ обязательствъ не можетъ находить своего обезпеченія въ какой-либо карательной угрозѣ, такъ какъ если такую угрозу произноситъ одна изъ соглашающихся сторонъ, то соглашеніе не будетъ свободнымъ, и отношеніе между сторонами будетъ отношеніемъ сильнаго къ слабому, гдѣ можно говорить только о такъ называемъ—Faustrecht—кулачномъ правѣ. Если же карательная угроза установляется также по взаимному соглашенію, то мы будемъ имѣть дѣло несомнѣнно съ отношеніями моральнаго характера, такъ какъ нельзя юридически угрожать самому себѣ. Если, наконецъ, соглашеніе устанавливается въ цѣломъ общественномъ союзѣ, гдѣ карательная угроза каждому отдѣльному члену союза находитъ свое обезпеченіе въ единодушіи всѣхъ остальныхъ или такого большинства, которое въ состояніи привести угрозу въ исполненіе, то мы будемъ имѣть дѣло съ государственной организаціей, такъ какъ при этомъ будутъ находиться на лицо всѣ государственные элементы. При этомъ, конечно, само собою разумѣется, что выступающая здѣсь организованная власть общественнаго союза сама уже не подлежитъ юридическимъ ограниченіямъ, т.-е. является именно властью верховною, такъ какъ въ противномъ случаѣ и не имѣлось бы настоящаго обезпеченія въ томъ, что карательная угроза, высказанная органомъ этой власти, найдетъ свое дѣйствительное осуществленіе. Въ болѣе детальное разсмотрѣніе этого вопроса мы не войдемъ; мы коснулись его лишь мимоходомъ, чтобы объяснить, что какъ право, такъ и чувство законности развивается лишь при государственной организаціи общества; гдѣ нѣтъ государства и закона, тамъ не можетъ быть и чувства законности.

Если юридическая организація способна содѣйствовать развитію въ личности чувства законности, въ качествѣ специфическаго нравственнаго чувства, то въ нѣкоторыхъ другихъ областяхъ нравственной жизни личности она оказывается безсильною, хотя въ дѣйствительной жизни нерѣдко обнаруживаетъ поползновеніе вліять и на эти области. Сюда относятся религіозное чувство, любовь между родителями и дѣтьми, половая любовь и т. п. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ государство со всей своей организаціей не имѣетъ способовъ вліять на психическую жизнь личности. Оно можетъ регулировать отношенія между родителями и дѣтьми, можетъ со-

дѣйствовать развитію въ этой спеціальной сферѣ чувства законности, но не въ силахъ вліять на самое чувство любви, подчиняющееся своему особому могущественному фактору, гнѣздящемуся въ самой человѣческой природѣ. Оно можетъ регулировать отношенія между супругами, содѣйствовать и здѣсь развитію того же чувства законности, но не въ силахъ содѣйствовать развитію любви мужа къ женѣ и наоборотъ.

Что касается религіознаго чувства, то оно лежитъ внѣ сферы государственнаго вліянія. Вѣра въ высшее существо не есть созданіе юридической жизни общества; она имѣетъ свой первоисточникъ въ свойствахъ психической жизни личности; поэтому она одинаково можетъ быть присуща и дикарю и культурному человѣку, она мыслима въ государствѣ и внѣ государства. Государство регулируетъ и упорядочиваетъ внѣшній культъ, т.-е. собственно то, что не входитъ въ область внутреннихъ религіозныхъ убѣжденій личности. Правда, въ государствахъ теократическихъ религія лежитъ въ основѣ всего политическаго строя: правители и законодатели являются, по мнѣнію народа, посредниками между ними и Богомъ; законы—это не воля правителей, но велѣнія божества; правители только избранники и помазанники Божіи, вѣщающіе высшую божественную волю. Такъ какъ религіозное чувство является обыкновенно очень сильнымъ и независимымъ, способнымъ подчинять себѣ другія чувства, то въ рукахъ теократической власти оно и служитъ средствомъ вліянія на общество. Многочисленныя доказательства этого мы находимъ какъ въ исторіи еврейскаго народа, такъ и въ исторіи другихъ теократическихъ государствъ.

Государственная организація общества оказываетъ могущественное воздѣйствіе и на интеллектуальную жизнь личности и цѣлаго общества. Внѣ юридической организаціи уровень умственной жизни личности, очевидно, не могъ бы достигнуть той высоты, до которой онъ доходитъ въ настоящее время, принимая въ особенности во вниманіе интенсивную сторону интеллектуальнаго развитія и пріобрѣтенія знаній. Та сравнительно небольшая кучка людей, призванныхъ какъ бы спеціально осуществлять функцію мышленія, познавать природу и законы міра, не была бы вовсе возможною внѣ государственной организаціи общества. Конечно,

степень этого вліянія вполнѣ зависитъ отъ самой политической структуры; на первичныхъ стадіяхъ политической жизни такого вліянія можетъ и не быть вовсе или оно можетъ быть едва замѣтнымъ. Въ теократическихъ государствахъ наука находится въ рукахъ жрецовъ и сливается съ религіей; представителями ея и высшаго для этой эпохи интеллектуальнаго развитія являются сами правители и законодатели; средства познанія природы и все міросозерцаніе носитъ теологическій характеръ. За отсутствіемъ научныхъ методовъ, не существуетъ и науки въ истинномъ смыслѣ слова. Но такъ какъ юридическая организація вообще не есть единственный возможный факторъ умственной жизни индивидуума, то, подъ совокупнымъ вліяніемъ другихъ факторовъ, интеллектуальныя силы личности развиваются и рано или поздно теократическія формы политической организаціи уступаютъ свое мѣсто другимъ. Съ развитіемъ высшихъ формъ общественной организаціи, интеллектуальная жизнь личности и, въ частности, наука становятся въ гораздо болѣе благопріятныя условія. Представители интеллектуальнаго труда снабжаются такими средствами, начинаютъ пользоваться такою совокупностью благопріятствующихъ условій, которыми они, какъ единичныя личности, никогда не имѣли бы возможности воспользоваться, не приди имъ на помощь политическая организація. Современная жизнь цивилизованныхъ народовъ даетъ намъ опять многочисленныя доказательства этого. Сказанное касается науки, пріобрѣтенія знаній и высшаго развитія; едва ли, однако, возможно отрицать благотворное вліяніе политической власти и на общій уровень образованности въ обществѣ. Только здѣсь степень такого вліянія находится опять же въ прямомъ отношеніи къ степени развитія самой политической организаціи. Конечно, такое отношеніе существуетъ, можно сказать, во всѣхъ сферахъ государственнаго вліянія, за самыми незначительными исключеніями, къ которымъ относятся, наприм., религія, нѣкоторыя категоріи нравственныхъ чувствъ; все же здѣсь, въ сферѣ вліянія политической организаціи на общественную образованность зависимость интенсивности этого вліянія въ положительномъ направленіи отъ совершенства государственныхъ формъ въ особенности обращаетъ на себя вниманіе. Чѣмъ совершеннѣе государственная организація, тѣмъ болѣе обнаружи-

вается положительное вліяніе этой организаціи на умственную жизнь общества и наоборотъ. Обстоятельство это объясняется, конечно, существованіемъ самаго тѣснаго, самаго непосредственнаго взаимодѣйствія между политическимъ и интеллектуальнымъ факторами общественной жизни.

Экономическая или хозяйственная жизнь общества хотя и развивается, какъ учитъ политическая экономія, по своимъ собственнымъ законамъ, однако далеко не избѣгаетъ весьма существеннаго на нее вліянія со стороны политической организаціи общества. Прежде всего замѣтимъ, что развитіе хозяйственной жизни внѣ государственной организаціи общества представляется немыслимымъ. Какъ растеніе, развиваясь по опредѣленнымъ законамъ природы, нуждается, однако, еще въ цѣломъ комплексѣ условій, благопріятствующихъ такому развитію, условій, внѣ которыхъ и развитіе дѣлается невозможнымъ, такъ точно и хозяйственная жизнь общества: она подчинена въ своемъ ростѣ самостоятельнымъ экономическимъ законамъ, которые, однако, проявляютъ свою регулирующую силу не иначе, какъ при условіяхъ государственной организаціи общества. Не даромъ же и самая наука, изучающая явленія хозяйственной жизни, называется политической экономіей, хотя современные экономисты и не признаютъ такого названія правильнымъ; оно можетъ быть, однако, допускаемо, такъ какъ, повторяемъ, сила хозяйственныхъ законовъ обнаруживается только въ предѣлахъ условій политической организаціи общества. Мы говоримъ не то, чтобы законы эти, по своему существу и содержанію, зависѣли отъ такой организаціи, но что проявленіе этихъ законовъ, ихъ внѣшнимъ образомъ обнаруживающаяся сила вообще и, въ особенности, такая комбинація условій, при которой дѣйствіе законовъ не стояло бы въ противорѣчіи съ требованіями хозяйственнаго прогресса цѣлаго общества, все это возможно только въ предѣлахъ государственной организаціи общества. Внѣ этихъ предѣловъ, внѣ государственной защиты и регулированія, проявленіе экономическихъ законовъ немыслимо, по крайней мѣрѣ, какъ нѣчто правильное и постоянное. Оно требуетъ свободы хозяйственныхъ отношеній, но не той естественной свободы, при которой обнаруживается лишь господство сильнаго, а свободы нормированной и охраняемой государственной организаціей. Въ состояніи естественной свободы хозяйственныя отношенія

могутъ всецѣло подпасть вліянію факторовъ, не имѣющихъ хозяйственнаго характера, и экономическіе законы могутъ и не найти условій для своего внѣшняго выраженія. Такимъ образомъ, государственная организація является необходимымъ условіемъ для проявленія законовъ хозяйственной жизни, а тѣмъ болѣе для такого ихъ проявленія, при которомъ былъ бы возможенъ хозяйственный прогрессъ цѣлаго общества. Уже одного этого достаточно, чтобы признать вліяніе государственной организаціи общества на его хозяйственную жизнь весьма важнымъ и значительнымъ. Вліяніе это обнаруживается, слѣдовательно, уже и въ томъ, что подобная организація создаетъ и обезпечиваетъ правопорядокъ, необходимый для развитія хозяйственной жизни.

То, о чемъ говорилось до сихъ поръ, относится, однако, къ категоріи, такъ сказать, пассивнаго вліянія государства на хозяйственную жизнь. Но, достигнувши извѣстнаго развитія, государство начинаетъ вліять въ данномъ отношеніи и активно. Исторія народно-хозяйственной политики, поскольку она касается по крайней мѣрѣ государствъ европейскихъ, уясняетъ намъ характеръ этого вліянія, его временныя причины, его послѣдовательныя видоизмѣненія. Исторія этой активной дѣятельности въ концѣ концовъ рельефно обрисовываетъ передъ нами регулирующій и, такъ сказать, умиротворяющій характеръ этой дѣятельности, постепенное стремленіе государственной организаціи уравновѣсить разнообразные и нерѣдко другъ другу враждебные факторы хозяйственной жизни. Будучи врагомъ естественной свободы, политическая организація стремится парализовать тѣ хозяйственныя явленія, которыя возникаютъ какъ результатъ этой свободы, поскольку послѣдняя сохраняется еще и въ государственной жизни общества. Воспитаніе естественной свободы до общественной и составляетъ, замѣтимъ между прочимъ, одну изъ великихъ законосообразныхъ, т.-е. установленныхъ самою природою, цѣлей государственной организаціи. Жизнь цивилизованнаго человѣчества доказываетъ намъ, однако, что достиженіе этой этической цѣли требуетъ цѣлыхъ тысячелѣтій и что еще ни одно государство въ мірѣ не могло и не можетъ похвастаться ея достиженіемъ; мы можемъ съ точностью констатировать только усиленныя стремленія государственной организаціи въ данномъ направленіи и весьма слабые зачатки или при-

знаки въ дѣлѣ достиженія указанной цѣли. Это не можетъ казаться страннымъ тамъ, гдѣ дѣло идетъ о выработкѣ болѣе совершеннаго нравственнаго типа человѣческой личности и человѣческаго общества. Пока этого нѣтъ, государственная организація стремится, какъ сказано, регулировать явленія хозяйственной жизни общества принудительно, т.-е. при помощи законодательства и управленія, уравновѣшивая естественную борьбу хозяйственныхъ силъ и факторовъ.

Успѣхъ этой дѣятельности находится въ большой зависимости, во-первыхъ, отъ фактическаго строя хозяйственныхъ отношеній и, во-вторыхъ, отъ совершенства юридической организаціи общества. Но даже и въ этой области результаты, достигнутые этой организаціей, сравнительно весьма еще незначительны. Если нѣкоторыя экономическія явленія и даже первостепенной важности, каково, наприм., все землевладѣніе, складываются подъ непосредственнымъ вліяніемъ и энергичнымъ воздѣйствіемъ государства, то, однако, большая часть хозяйственныхъ явленій сохраняетъ свою самостоятельность, и строй хозяйственныхъ явленій во всемъ его цѣломъ развивается независимо и послѣдовательно, подчиняясь наиболѣе сильнымъ хозяйственнымъ факторамъ. Такъ, наприм., промышленный характеръ современнаго хозяйственнаго строя въ большинствѣ европейскихъ государствъ обусловливается причинами чисто-экономическими. Государственная организація была не въ силахъ воспрепятствовать образованію такого экономическаго строя. Установивши господство права вообще, признавши въ частности, и притомъ съ незапамятныхъ временъ, институтъ права собственности, политическая организація легализировала промышленный строй задолго до того времени, когда предъ нею наглядно раскрылись невыгодныя послѣдствія этого строя. То же самое надо сказать и относительно многихъ другихъ хозяйственныхъ явленій. Современные законодательные кодексы наполнены массой въ высшей степени цѣлесообразныхъ и благодѣтельныхъ постановленій, проводимыхъ и въ дѣйствительную жизнь и улучшающихъ положеніе рабочаго класса; но вся эта активная дѣятельность государства блѣднѣетъ предъ неумолимыми требованіями сложившихся хозяйственныхъ факторовъ. Государство не въ силахъ, по своему усмотрѣнію, создавать тотъ или другой типъ на-

роднаго хозяйства; притомъ же экономическія явленія давно перешагнули политическія границы, принявши международный характеръ. Сама государственная организація принуждена считаться съ этими явленіями, подчиняясь ихъ могущественному вліянію. Слабость современнаго политическаго фактора сравнительно съ могуществомъ фактора экономическаго не стоитъ въ противорѣчіи съ тѣмъ высказаннымъ нами положеніемъ, что прогрессъ хозяйственной жизни возможенъ только въ условіяхъ политической организаціи общества. Какъ политическій, такъ и хозяйственный строй современной жизни не представляютъ собою конечныхъ пунктовъ развитія того и другого: это только временныя стадіи въ неизмѣримо длинномъ процессѣ развитія общительной жизни людей.

Исторія и современная жизнь государствъ даютъ намъ наглядныя доказательства того, что и соціальныя отношенія терпятъ на себѣ всегда болѣе или менѣе сильное воздѣйствіе со стороны государственнаго фактора. Подъ именемъ соціальныхъ отношеній мы разумѣемъ здѣсь отношенія вліянія и зависимости какъ между отдѣльными лицами, такъ и между цѣлыми общественными соединеніями, входящими въ составъ государства. Если эти отношенія вліянія и зависимости обусловливаются причинами самаго разнообразнаго свойства, то и политическая организація общества занимаетъ среди этихъ причинъ далеко не послѣднее мѣсто.

Руководствуясь тѣми же самыми данными исторіи и современной политической жизни обществъ, можно сказать, что противоположность между общественными классами, вліяніе однихъ и зависимость другихъ, тѣмъ слабѣе чѣмъ совершеннѣе государственная организація и наоборотъ. Установленіе или, наоборотъ, уничтоженіе различныхъ видовъ юридическаго вліянія и юридической зависимости есть уже прямо дѣло государственной организаціи. Рабство и крѣпостное состояніе суть юридическіе институты, но и уничтоженіемъ ихъ общества обязаны, если не исключительно, то въ весьма значительной степени, своей политической же организаціи. То же слѣдуетъ сказать и о разнообразныхъ сословныхъ привилегіяхъ. Юридическая зависимость однихъ лицъ или цѣлыхъ общественныхъ классовъ отъ другихъ является зависимостью наиболѣе сильной, такъ какъ она санкціонируется и охраняется государственнымъ правопорядкомъ; она кладетъ свой

глубокій отпечатокъ на всѣ стороны жизни—нравственную, религіозную, умственную и хозяйственную. Сглаживаніе и уравновѣшиваніе юридическихъ отношеній господства и зависимости государственною организаціей происходитъ обыкновенно постепенно, въ теченіе долгаго времени, мирными законодательными и административными средствами. Такимъ образомъ, непосредственное вліяніе политической организаціи на ту категорію соціальныхъ отношеній, которая заключается въ юридическомъ вліяніи и зависимости, стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія, такъ какъ подобныя отношенія внѣ политической организаціи даже и немыслимы. Люди въ государствѣ пользуются одни надъ другими юридическимъ вліяніемъ только потому, что такое вліяніе санкціонируется и охраняется государственною организаціей.

Отношенія господства и зависимости обусловливаются, какъ сказано, и другими факторами, такъ что юридическая организація, вліяя на эти факторы, можетъ обнаруживать свое воздѣйствіе на соціальныя отношенія еще и косвенно. Къ числу такихъ факторовъ относятся, конечно, интеллектуальная, нравственная и экономическая жизнь общества. Поскольку государство вліяетъ на каждый изъ этихъ факторовъ и на всѣ ихъ въ совокупности, постольку и слѣдуетъ признать степень его воздѣйствія на отношенія господства и зависимости. Регулируя экономическія отношенія между рабочими и работодателями, государственая организація тѣмъ самымъ ослабляетъ экономическую зависимость рабочихъ отъ работодателей: создавая условія интеллектуальнаго развитія, путемъ, наприм., наибольшаго распространенія сѣти разнаго рода образовательныхъ учрежденій, или путемъ содѣйствія раціональной постановкѣ печатнаго дѣла, политическая организація тѣмъ самымъ ослабляетъ тѣ формы зависимости, которыя объясняются недостаточнымъ или недостаточно равномѣрнымъ распространеніемъ въ обществѣ знаній и интеллектуальнаго развитія. Вліяя на подъемъ нравственныхъ силъ общества, содѣйствуя хотя бы развитію чувства законности, государство ослабляетъ всѣ тѣ формы зависимости, гдѣ источникомъ ея является недостаточное развитіе нравственнаго чувства.

Успѣхъ въ достиженіи всѣхъ этихъ цѣлей всецѣло обусловливается степенью развитія самихъ политическихъ формъ общества. Идеаломъ, правда, недостижимымъ, однако такимъ,

къ которому стремится общество, слѣдуя закону развитія, является такое состояніе общественной жизни, при которомъ отношенія вліянія и зависимости вовсе отсутствуютъ, при которомъ каждый обладаетъ одинаковой силой могущества. Высшая степень соціальнаго благополучія заключается въ установленіи полной общественной свободы; въ этомъ же состоитъ и залогъ высшаго индивидуальнаго счастья. Но, такъ какъ, повторяемъ, идеалъ этотъ недостижимъ, по причинѣ, между прочимъ, неодинаковости влагаемыхъ природою въ каждаго индивидуума силъ, то достиженіе высшей возможной формы соціальныхъ отношеній мыслимо только въ условіяхъ государственной организаціи общества, какъ такой организаціи, которая единственно способна, до нѣкоторой степени, уравновѣсить неодинаковость индивидуальныхъ и общественныхъ силъ и вліяній.

II.

До сихъ поръ мы говорили о вліяніи на общество его политической организаціи: оно, какъ мы видѣли, разносторонне охватываетъ общество въ самыхъ разнообразныхъ проявленіяхъ его жизни; государственная организація есть conditio sine qua non интеллектуальнаго и хозяйственнаго прогресса общества; она же, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, содѣйствуетъ и нравственному совершенствованію личности: таково, наприм., ея вліяніе на развитіе чувства законности. Государственная организація есть сильнѣйшая изъ всѣхъ общественныхъ организацій; ея вліяніе, постановленія, мѣропріятія отличаются категоричностью и принудительностью: ея воздѣйствіе чувствуется на каждомъ шагу. Но если ея роль въ исторіи общественной культуры вообще оказывается несомнѣнно благодѣтельною, то даже и эта въ общимъ благодѣтельная роль и дѣятельность государственной организаціи не всегда есть что-либо абсолютно выгодное или благопріятствующее человѣческой личности; постоянная, не прекращающаяся зависимость личности отъ внѣшней организаціи, хотя бы даже и ради блага и выгодъ самой личности, все же есть зависимость, подчиненность, слѣдовательно, ограниченіе индивидуальной свободы и, какъ таковое, есть для человѣческой личности нѣчто невыгодное. Чувство зависимости не уничтожается сознаніемъ благодѣяній, получаемыхъ отъ политической

организаціи; оно и вообще не можетъ быть уничтожено: но оно ослабляется въ значительной степени сознаніемъ возможности, и въ особенности существованіемъ, такой организаціи, въ которой личность является частью или однимъ изъ многихъ элементовъ, при которой, слѣдовательно, налагаемыя узы и ограниченія, до извѣстной степени являются самоограниченіемъ личности, чѣмъ-то, такимъ образомъ, уже не столь тягостнымъ. И дѣйствительно, общественная организація не есть стихійная сила; она не стоитъ также внѣ условій пространства и времени; она сама подчинена многочисленнымъ вліяніямъ со стороны самого общества; господствуя надъ нимъ, она не мыслима внѣ его; возникая первоначально въ грубыхъ, безъискусственныхъ формахъ, она въ теченіе вѣковъ развивается и перерождается, впитывая въ себя духовныя силы самого общества Въ этомъ вся разгадка вопроса; здѣсь и только здѣсь индивидуальная свобода личности и ея зависимость отъ политической организаціи общества находятъ свое относительное примиреніе. Вліяніе общества на его политическую организацію есть такое же всемірно-историческое явленіе, какъ и существованіе самой организаціи. Раскрытіе этого вліянія даетъ намъ возможность уяснить себѣ истинную природу политическаго общенія. Одностороннее изученіе разнообразныхъ способовъ и средствъ вліянія государственной организаціи на общество даетъ весьма неполную и способную возбудить самыя существенныя недоразумѣнія характеристику государственной жизни общества. Пока мы имѣемъ въ виду только одни эти вліянія, они, несмотря на всю ихъ благодѣтельность, представляются намъ чѣмъ-то внѣшнимъ, какой-то постороннею силой, ограничивающей самостоятельность и свободу человѣческой личности. Только обратное раскрытіе вліянія общества на его политическую организацію способно разубѣдить насъ въ этомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ дать намъ рельефную картину того грандіознаго взаимоотношенія и взаимовліянія, въ которомъ находятся общество и его политическая организація. Уясненіе вліянія общества на его государственную организацію составляетъ въ сущности одну изъ самыхъ важныхъ задачъ государственныхъ наукъ, такъ какъ рѣшеніе этой задачи въ то же время дѣлаетъ для насъ понятными законы развитія и совершенствованія тѣхъ формъ общительной жизни людей, которыя мы называемъ государствами. Въ краткомъ очеркѣ

возможно, конечно, только до нѣкоторой степени намѣтить важнѣйшіе моменты этого вліянія

Разнообразіе политическихъ формъ, обнаруживающееся во времени, т. е. наблюдаемое нами въ различные историческіе моменты, въ предѣлахъ приблизительно однихъ и тѣхъ же территоріальныхъ районовъ, т.-е., слѣдовательно при однихъ и тѣхъ же естественныхъ условіяхъ, не можетъ быть объяснено ничѣмъ инымъ, какъ различными состояніями самого общества. Послѣднее характеризуется свойствами физическими, духовными и хозяйственными; всѣ они находятся въ процессѣ непрерывнаго развитія, отражающемся и на государственной организаціи общества. Физическія свойства, взятыя сами по себѣ, оказываютъ, однако, вліяніе лишь косвеннымъ путемъ, обусловливая духовныя силы. Такъ, мы наблюдаемъ, что черная и желтая расы обнаруживаютъ меньшіе успѣхи въ политической жизни, нежели раса бѣлая. Но опредѣлить какую-либо и сколько-нибудь точную степень вліянія физическихъ свойствъ человѣческой личности, слѣдовательно и цѣлыхъ обществъ на политическую жизнь этихъ обществъ, выяснить, въ какой мѣрѣ совершенствованіе физическаго типа человѣка оказываетъ вліяніе на совершенствованіе политическихъ формъ, это—вопросъ, при современномъ состояніи естественныхъ и соціальныхъ наукъ, вовсе не поддающійся рѣшенію. Вліяніе духовныхъ свойствъ общества болѣе доступно наблюденію, причемъ, въ частности, религіозныя убѣжденія и степень интеллектуальнаго развитія позволяютъ установить болѣе тѣсную причинную связь между ними и политическими формами, нежели то можно сказать о нравственныхъ свойствахъ общества.

Выше нами была развита мысль, что юридическая организація общества почти безсильна вліять на религіозное чувство, но, наоборотъ, сама она можетъ находиться подъ сильнымъ вліяніемъ религіозныхъ воззрѣній общества. Образцомъ такого порядка вещей является теократія. Но для того чтобы теократія была возможна, необходимо, чтобы все міровоззрѣніе общества было теологическимъ, чтобы религія охватывала всю жизнь человѣка, не давая простора вліянію другихъ факторовъ и служа, такимъ образомъ, единственнымъ источникомъ познанія окружающаго міра. Всѣ характерныя особенности теократіи, какъ самостоятельной политической формы, выте-

каютъ изъ одного источника—высоко развитаго религіознаго чувства общества. Пока религія остается господствующимъ міросозерцаніемъ, до тѣхъ поръ она обусловливаетъ характеръ политическихъ формъ и дѣятельности политической власти. По мѣрѣ развитія другихъ факторовъ соціальной жизни, факторъ религіозный въ отношеніи своего политическаго значенія, отступаетъ на второй планъ.

Гораздо большее вліяніе на государственную организацію общества оказываетъ факторъ его интеллектуальнаго развитія. Объясняемое причинами психологическими, это обстоятельство подтверждается всей исторіей культурныхъ народовъ. Человѣческій интеллектъ имѣетъ свойство или способность познавать внѣшній міръ: само это свойство подчиняется естественному закону развитія, т.-е. степень способности познавать внѣшній міръ не остается всегда одной и той же, но измѣняется и возвышается благодаря различнымъ благопріятствующимъ условіямъ. Накопленіе знаній, какъ результатъ этой способности, является въ то же время одной изъ наиболѣе благопріятствующихъ причинъ дальнѣйшаго и большаго развитія этой способности. Такимъ образомъ, человѣческій интеллектъ въ значительной степени отличается силой самовоспроизведенія. Соціальныя отношенія вообще и въ частности отношенія воздѣйствія и зависимости между обществомъ и его государственной организаціей, какъ нѣчто лежащее внѣ человѣческаго интеллекта, составляютъ часть познаваемаго имъ внѣшняго міра. Это познаніе, по мѣрѣ развитія интеллекта, расширяется качественно и количественно, такъ что рано или поздно образуются объективныя, сознательныя отношенія цѣлаго общества или, по крайней мѣрѣ, значительной его части, къ политической организаціи общества. Послѣднія въ свою очередь, продолжая быть вышею и самостоятельною организаціей, подвергается процессу перерожденія и совершенствованія.

Огромное вліяніе на государственную организацію оказываетъ также характеръ хозяйственныхъ отношеній въ обществѣ. Для всякаго понятно, что обладаніе матеріальными благами служитъ не только для удовлетворенія потребностей, но является въ то же время основаніемъ и условіемъ вліянія и власти. Имущество или совокупность предметовъ матеріальнаго міра въ обладаніи отдѣльныхъ лицъ служитъ не только

факторомъ экономической, но и соціальной жизни общества въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, т. е. опредѣляетъ соціальныя отношенія господства и зависимости. Весь окружающій насъ міръ экономическихъ отношеній служитъ наглядньмъ доказательствомъ этой мысли. Чѣмъ большая сумма экономическихъ благъ находится въ распоряженіи отдѣльныхъ лицъ или цѣлыхъ общественныхъ классовъ, тѣмъ большая принадлежитъ имъ и сумма вліянія и власти. Если это такъ вообще, то нѣтъ основанія, чтобы это было иначе въ дѣлѣ государственной организаціи общества. Классы, наиболѣе обезпеченные матеріально, имѣютъ и большую возможность вліять на характеръ этой организаціи. Мало того, опредѣленные экономическіе факторы обнаруживаютъ опредѣленное же вліяніе на политическую организацію: смѣна первыхъ влечетъ за собою обыкновенно соотвѣтствующую смѣну въ характерѣ политическихъ формъ. Государства, стоящія въ наиболѣе благопріятныхъ условіяхъ развитія и дающія намъ картину послѣдовательнаго перехода одной государственной формы общества въ другую, служатъ подтвержденіемъ этой мысли: таково большинство европейскихъ государствъ. Въ первичную эпоху образованія и существованія ново-европейскихъ государствъ экономическая жизнь обществъ находилась въ младенческомъ состояніи, когда доминирующимъ экономическимъ факторомъ были земля и землевладѣніе. И политическое господство принадлежало въ это время классу крупныхъ землевладѣльцевъ; таковы средніе вѣка съ ихъ феодализмомъ. На смѣну господства землевладѣльческаго строя развивался постепенно строй промышленный и по мѣрѣ происходившихъ въ этомъ направленіи модификацій въ общемъ хозяйственномъ строѣ, обнаруживались соотвѣтствующія измѣненія и въ строѣ государственномъ. Если эти измѣненія не всегда прямо бросаются въ глаза, то, конечно, потому, что вліяніе экономическаго фактора ослаблялось вліяніемъ другихъ факторовъ общественной жизни. Уже установленіе абсолютной монархіи не обошлось, какъ извѣстно, безъ помощи городского сословія, т. е. представителей зараждавшейся промышленности. Чѣмъ болѣе развивался промышленный строй, тѣмъ болѣе и въ политической организаціи обнаруживалось вліяніе этого строя. Параллельно съ этимъ наблюдается умепьшеніе значенія землевладѣльческаго класса, такъ какъ земля и землевладѣніе, въ качествѣ экономиче-

скаго фактора, отступили на второстепенный планъ. Процессъ этотъ происходилъ медленно, такъ что и до настоящаго времени землевладѣніе можетъ считаться самостоятельнымъ экономическимъ факторомъ, вліяніе котораго на политическую организацію всегда можетъ быть констатировано наряду съ промышленнымъ факторомъ, хотя и не въ одинаковой степени. Если, такъ называемое, третье сословіе, т. е. промышленное городское населеніе, содѣйствовало установленію въ Западной Европѣ политическаго единовластія и вмѣстѣ съ тѣмъ абсолютнаго режима, то оно же было главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ дѣлѣ замѣны здѣсь этого режима новой политической формой—конституціоннаго государства.

Въ самой организаціи современныхъ представительныхъ учрежденій чувствуется весьма сильное вліяніе экономическаго фактора. Верхняя палата, по общему правилу, состоитъ изъ представителей крупнаго землевладѣнія, составъ нижней палаты опредѣляется, если не всегда, то въ очень многихъ случаяхъ, началомъ экономическаго ценза. Присутствіе въ парламентахъ представителей рабочаго класса свидѣтельствуетъ уже о нѣкоторомъ прогрессѣ въ его отношеніяхъ къ другимъ представителямъ хозяйственнаго строя и о томъ, что этотъ классъ, въ качествѣ представителя самостоятельнаго фактора производства, мало по малу становится въ возможность вліять на политическую организацію. Современная жизнь народовъ даетъ намъ самые убѣдительные и наглядные примѣры того, что высоко развитой промышленной жизни, наибольшему напряженію хозяйственной дѣятельности, обыкновенно, и въ громадномъ большинствѣ случаевъ, соотвѣтствуетъ и высшая ступень государственной организаціи. Напротивъ, государства съ слабо развитой хозяйственною жизнью являются въ то же время и образцами сравнительно низшихъ политико-юридическихъ формъ.

Сказанное, такимъ образомъ, вполнѣ подтверждаетъ зависимость политической организаціи общества отъ состоянія его духовной и матеріальной жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ убѣждаетъ насъ въ существованіи грандіознаго процесса взаимоотношеній и взаимовліяній между обществомъ и его государственной организаціей. Вліянія этой организаціи, проникнутой началомъ единства, представляются въ значительной степени

конкретными, легко поддающимися констатированію и наблюденію, все равно, въ какой бы области они ни обнаруживались—въ нравственной, юридической, интеллектуальной или хозяйственной; нельзя сказать того же самаго объ обратномъ вліяніи общества на его политическую организацію. Общество, какъ таковое, характеризуется не началомъ единства, но, наоборотъ, началомъ разнообразія; между отдѣльными факторами общественной жизни весьма трудно отыскать какое либо одно объединяющее ихъ начало, каждый изъ нихъ имѣетъ свое самостоятельное вліяніе на политическую организацію, но такъ какъ вліяніе ихъ одновременно и, такъ сказать, параллельно, то получается весьма сложная и запутанная система перекрещивающихся и иногда взаимно одно другое уничтожающихъ вліяній. Прослѣдить съ точностью дѣйствіе этой спутанной системы силъ на политическую организацію представляется дѣломъ очень труднымъ. Разсмотрѣніе же вліянія каждаго отдѣльнаго фактора въ его изолированномъ состояніи, какъ это въ общихъ чертахъ нами сдѣлано, показываетъ непосредственную зависимость отъ нихъ государственной организаціи, и такъ какъ эта послѣдняя обнаруживаетъ непрерывный, хотя не всегда и не вездѣ одинаковой, прогрессъ, то, очевидно, дѣйствующія на нее и въ тоже время взаимно вліяющія общественныя силы въ общемъ результатѣ не парализуются и не уничтожаютъ одна другую, а слѣдовательно и во всей своей совокупности, и при всей запутанности взаимоотношеній, оказываютъ на политическую организацію общества могущественное и благотворное вліяніе. Въ концѣ концовъ, взаимодѣйствіе между обществомъ и государствомъ представляется непреложнымъ фактомъ, и потому не будетъ никакой ошибки, если мы скажемъ, что государственная организація служитъ довольно вѣрнымъ показателемъ и всей общественной культуры, развиваясь съ безусловной необходимостью по мѣрѣ развитія послѣдней.

Глава третья.

Структура современныхъ государствъ.

Безчисленный рядъ протекшихъ вѣковъ оказалъ неотразимое и могущественное вліяніе на структуру современныхъ государствъ. Какъ каждый индивидуумъ, со всѣми его физическими и духовными свойствами, есть въ сущности наслѣдіе прошлаго, такъ и сложныя государственныя структуры настоящаго времени есть лишь результатъ постепеннаго и послѣдовательнаго совершенствованія первоначально очень несложныхъ государственныхъ ячеекъ.

Результатомъ неравномѣрно благопріятныхъ условій прошлой жизни народовъ оказывается, однако, то, что современныя государства не стоятъ всѣ на одной ступени политической культуры, представляя, напротивъ, значительное разнообразіе. Если бы мы имѣли въ настоящее время возможность созерцать картину политическаго строя всей совокупности государствъ нашей планеты, то эта картина поразила бы насъ съ перваго взгляда своею пестротой, при болѣе же тщательномъ ея изученіи своимъ глубокимъ смысломъ. Въ самомъ дѣлѣ, что можетъ быть поразительнѣе того факта, что, несмотря на цѣлый рядъ минувшихъ тысячелѣтій, въ теченіе которыхъ существуютъ и развиваются человѣческія общества, мы находимъ и въ настоящее время не только крайніе полюсы развитія политической структуры, начиная отъ первобытно-простѣйшихъ и кончая наиболѣе сложными, но мы можемъ констатировать и разнообразныя промежуточныя стадіи, т. е. имѣемъ возможность, такимъ образомъ, прослѣдить приблизительно ходъ послѣдовательнаго развитія государства отъ простѣйшей формы

ло наиболѣе развитой. Такимъ образомъ, то, что утрачено нами во времени, что потерялось въ глубинѣ доисторическихъ вѣковъ и никакими усиліями науки не можетъ быть возстановлено, то возмѣщается намъ въ пространствѣ, т. е., къ нашему глубокому изумленію, въ ряду разнообразныхъ политическихъ структуръ настоящаго времени мы находимъ и такія, которыя приблизительно соотвѣтствуютъ различнымъ стадіямъ развитія, пережитымъ въ теченіе вѣковъ наиболѣе совершенными политическими структурами нашего времени.

Попытаемся ориентироваться среди этихъ разнообразныхъ политическихъ формъ. При этомъ необходимо помнить, что мы имѣемъ дѣло лишь съ государственными союзами людей и что таковыми являются тѣ общественные союзы, которые имѣютъ юридически самостоятельную организацію власти. Эта послѣдняя, какъ элементъ, отличающій государственые союзы отъ всѣхъ другихъ союзовъ, и заслуживаетъ особеннаго нашего вниманія. Чтобы ориентироваться среди многочисленныхъ политическихъ организацій нашего времени, необходимо прежде всего классифицировать эти политическія формы. Такъ какъ власть въ общественныхъ союзахъ принадлежитъ всегда людямъ, то основаніемъ для классификаціи можетъ быть принятъ признакъ сосредоточенія этой власти въ рукахъ одного лица, нѣсколькихъ или многихъ и, наконецъ, въ рукахъ цѣлаго общества, составляющаго собою юридически незавпсимый союзъ.

Группируя всѣ современныя государства на основаніи только что указаннаго признака, мы встрѣчаемся лицомъ къ лицу съ весьма замѣчательнымъ явленіемъ, состоящимъ въ томъ, что всѣ три группы государствъ заключаютъ въ себѣ политическія организаціи различной степени политической культуры, т. е. каждая изъ политическихъ формъ наблюдается не только у племенъ и народовъ нецивилизованныхъ или полуцивилизованныхъ, но и у народовъ, гордящихся своей цивилизаціей. Отсюда, далѣе, съ несомнѣнною достовѣрностью слѣдуетъ, что процессъ политической эволюціи заключается не только въ послѣдовательномъ переходѣ одной политической формы въ другую, но и въ послѣдовательномъ же переходѣ формъ данной политической структуры въ болѣе совершенныя формы той же самой структуры. Послѣднее относится, такимъ образомъ, къ внутреннимъ процессамъ развитія какой либо опредѣленной формы государственнаго союза: существо организаціи

при этомъ остается неизмѣннымъ; измѣняются и совершенствуются лишь способы и формы государственной дѣятельности и внѣшнія формы организаціи государственной власти. Автократія на всѣхъ ступеняхъ развитія остается такой политической формой, въ которой государственная власть принадлежитъ одному лицу, но въ однихъ случаяхъ мы видимъ, что эта власть и осуществляется почти непосредственно ея носителемъ, при помощи нѣсколькихъ приближенныхъ лицъ; въ другихъ, напротивъ, мы находимъ въ высшей степени сложную систему подчиненныхъ органовъ и властей, дѣйствующихъ отъ имени единоличнаго представителя верховной власти: аристократія и демократія на всѣхъ ступеняхъ развитія представляютъ собою политическія формы, въ которыхъ государственная власть принадлежитъ или выдающемуся меньшинству, или же всему народу, но въ однихъ случаяхъ и здѣсь и тамъ мы наблюдаемъ простѣйшія, первобытныя формы, въ другихъ встрѣчаемся съ образцами наиболѣе сложной, вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе развитой и совершенной политической структуры настоящаго времени. Попытаемся объяснить все это примѣрами и указаніями на факты и явленія дѣйствительной жизни. Разсматривая политико-географическую карту нашей планеты, мы сейчасъ же наблюдаемъ въ высшей степени замѣчательное явленіе—это группировку политическихъ структуръ по полушаріямъ земли, и по частямъ свѣта. Вся Азія, Африка и восточная часть Европы характеризуются замѣчательнымъ преобладаніемъ автократическихъ формъ политической жизни. Западная Европа представляетъ выдающееся преобладаніе такъ называемыхъ конституціонно-монархическихъ формъ; Америка характеризуется демократическими формами. Такимъ образомъ въ общемъ можно сказать, что восточное полушаріе земли болѣе монократическое, западное болѣе демократическое. Западная Европа занимаетъ, среднее положеніе между частями свѣта восточнаго и западнаго полушарія. Мы не думаемъ, что сдѣлали бы слишкомъ поспѣшный выводъ, если бы сказали, что политическая эволюція идетъ по направленію отъ востока къ западу. Указанный нами фактъ не можетъ быть дѣломъ случая; напротивъ, какъ группировка политическихъ структуръ, такъ равно и географическое ихъ направленіе и распространеніе подтверждаютъ еще разъ высказанную мысль, что образованіе и развитіе политическихъ союзовъ находится въ

тѣсной зависимости отъ опредѣленныхъ естественныхъ факторовъ. Каковы эти факторы, почему въ однихъ районахъ мы находимъ преобладаніе автократическихъ формъ, въ другихъ демократическихъ, почему политическая эволюція направляется отъ востока къ западу—разъясненіе этихъ вопросовъ не входитъ въ рамки настоящаго очерка. кромѣ того, слѣдуетъ замѣтить, что вопросы эти въ наукѣ остаются еще вовсе не разработанными: въ этомъ направленіи были сдѣланы лишь очень немногія попытки, при томъ не въ смыслѣ разъясненія законосообразности въ развитіи политическихъ структуръ, но въ отношеніи вообще культурнаго развитія народовъ, что, конечно, не одно и тоже, хотя тѣсная связь между тѣмъ и другимъ и не можетъ быть отрицаема. Остановимся теперь, въ частности, на каждой изъ самостоятельныхъ формъ политическихъ союзовъ, какъ мы ихъ наблюдаемъ въ настоящее время.

Наиболѣе простую форму представляютъ автократіи: ихъ называютъ также абсолютными монархіями или неограниченными монархіями. Названіе автократіи будетъ, однако, болѣе правильнымъ, такъ какъ приложимо ко всѣмъ вообще союзамъ съ единоличными формами государственной власти, между тѣмъ какъ съ выраженіемъ монархія мы привыкли связывать представленіе о политическихъ структурахъ съ извѣстною значительною уже степенью развитія: то же названіе, какъ извѣстно, примѣняется и къ такъ называемымъ конституціоннымъ государствамъ.

Примитивную автократическую форму политической жизни представляютъ въ настоящее время тѣ нецивилизованныя племена, во главѣ которыхъ стоятъ ихъ единоличные правители или вожди; они часто пользуются неограниченною властью надъ свободой, жизнью и собственностью своихъ подданныхъ. Въ книгѣ Герберта Спенсера—развитіе политическихъ учрежденій—посвященной всецѣло вопросу о возникновеніи и первоначальномъ развитіи примитивныхъ политическихъ формъ, мы находимъ достаточно относящихся сюда указаній; такъ, примитивныя автократическія структуры существуютъ у зулусскихъ Кафровъ, у племени Фиджи, у Вазоровъ, живущихъ въ восточной Африкѣ; на основаніи государственнаго закона Дагомеевъ всѣ люди рабы короля. Надо, однако, замѣтить, что по мѣрѣ расширенія въ Африкѣ европейскихъ владѣній

и вліянія, эти примитивныя формы подвергаются значительнымъ модификаціямъ; можно думать, что не пройдетъ и нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ, какъ отъ этихъ формъ останутся только одни воспоминанія. Въ Азіи мы также находимъ примитивныя автократіи, стоящія, однако, уже на болѣе высокой степени развитія, нежели африканскія—таковы Афганистанъ, Бухара, Сіамъ; далѣе идутъ Персія, Корея, Китай и проч. Хотя, подобно африканскимъ государствамъ, единоличные правители пользуются и здѣсь неограниченною властью надъ жизнью и имуществомъ подданныхъ, однако, существеннымъ различіемъ служитъ здѣсь весьма уже развитая система учрежденій, чрезъ которыя осуществляется верховная воля единоличнаго правителя. Въ большинствѣ случаевъ правители находятъ предѣлъ своей власти въ религіозныхъ воззрѣніяхъ народа и священныхъ книгахъ. Наше государство даетъ намъ, наконецъ, замѣчательный образчикъ автократической структуры съ весьма развитымъ внутреннимъ административнымъ механизмомъ, съ законодательствомъ, имѣющимъ уже длинную исторію своего развитія, съ порядкомъ управленія по законамъ. Изъ приведенныхъ примѣровъ легко, такимъ образомъ, видѣть, что въ ряду современныхъ автократическихъ структуръ одни находятся въ первобытномъ состояніи, таковы африканскія государства, другія вышли изъ этого состоянія и имѣютъ довольно развитую систему учрежденій—таковы азіатскія государства; наконецъ, третьи, куда относится Россія, сохраняя всецѣло природу автократіи, отличаются весьма сложною и сравнительно совершенною системой учрежденій, не уступая въ этомъ отношеніи государствамъ съ иными политическими формами.

Такое выдающееся положеніе русскаго государства можетъ быть объяснено двумя главными факторами, изъ которыхъ одинъ политико-географическій, другой—религіозный. Изъ всѣхъ восточныхъ автократій Россія занимаетъ самое западное положеніе, а выше было замѣчено, что современная политико-географическая карта свидѣтельствуетъ о развитіи политическихъ формъ въ направленіи отъ востока къ западу. Изъ всѣхъ современныхъ автократій, если не считать Черногорію и нѣкоторыхъ другихъ мелкихъ государствъ, Россія является единственною, въ которой господствуетъ христіанская вѣра. Эти два фактора оказали несомнѣнно могуще-

ственное вліяніе на весьма высокое развитіе всей политико-административной структуры Россіи, сравнительно съ другими государствами той же политической группы. На какой бы, однако, ступени развитія ни находились государства этой категоріи, существо автократической структуры всюду остается одно и то же и заключается въ томъ, что верховная власть принадлежитъ здѣсь одному физическому лицу. Всѣ прочіе государственные учрежденія и органы пользуются властью лишь по ясно выраженному или предполагаемому полномочію со стороны субъекта власти верховной. Такимъ путемъ осуществляется начало единства верховной власти, присущее каждой вообще политической структурѣ. Если иногда мы наблюдаемъ, въ особенности у народовъ нецивилизованныхъ, ограниченіе власти единоличнаго правителя органами или отдѣльными лицами, номинально и юридически ему подчиненными, гдѣ онъ выступаетъ, какъ бы почетнымъ правителемъ, то это служитъ яснымъ указаніемъ на то, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло не съ автократіей, но съ аристократіей или съ олигархіей. Возможенъ и такой случай, гдѣ власть юридически принадлежитъ одному лицу, фактически другому. Такіе случаи, въ особенности, возможны тамъ, гдѣ свѣтская и духовная власть принадлежитъ различнымъ лицамъ; таково независимое государство Бутанъ, расположенное въ южной части Гималайскихъ горъ, гдѣ при существованіи свѣтскаго главы государства, называемаго Дебъ-Райа и духовнаго, называемаго Дарма-Райа, дѣйствительная власть принадлежитъ наиболѣе могущественнымъ военачальникамъ. То же слѣдуетъ сказать о сосѣднемъ государствѣ Непалъ, во главѣ котораго стоитъ король или магараджа, являющійся, однако, какъ бы почетнымъ правителемъ: въ дѣйствительности Непалъ военная олигархія. Такихъ примѣровъ можно было бы отыскать во всѣхъ частяхъ свѣта не мало; поэтому о принадлежности каждаго даннаго государства къ той или другой политической группѣ слѣдуетъ судить не по внѣшнимъ только формамъ, но на основаніи дѣйствительнаго положенія дѣлъ.

Какими причинами обусловливается установленіе автократической структуры—этотъ вопросъ не можетъ быть объясненъ въ нѣсколькихъ словахъ; во всякомъ случаѣ, здѣсь оказываютъ свое вліяніе могущественные естественные фак-

торы: религіозныя воззрѣнія народа, завоеванія и вообще военныя предпріятія въ связи съ выдающимися способностями и талантами отдѣльныхъ лицъ, степень культуры общества, расовый или племенной темпераментъ, географическое положеніе страны, плотность населенія, естественныя богатства мѣстности—все это и, конечно, многое другое, оказываетъ свое вліяніе на установленіе и существованіе автократическихъ структуръ, какъ впрочемъ и всѣхъ другихъ политическихъ формъ.

Вторую группу съ системѣ современныхъ государствъ представляютъ тѣ государства, въ которыхъ субъектомъ верховной власти является не одно физическое лицо, но совокупность физическихъ лицъ: въ настоящее время эту группу составляютъ такъ называемыя конституціонныя монархіи.

Существо этой политической структуры заключается въ томъ, что въ качествѣ субъекта верховной власти выступаетъ здѣсь особаго рода организація, состоящая изъ двухъ нераздѣльно связанныхъ элементовъ—народнаго представительства и представителя единоличной власти Какое бы изъ конституціонныхъ государствъ мы ни взяли, будутъ ли то обширныя имперіи въ родѣ Австро-Венгріи. Великобританіи, или маленькіе политическіе организмы въ родѣ Греціи, Люксембурга и т. п.. мы всюду найдемъ два указанныхъ элемента. Такая организація можетъ быть объяснена только исторически. Какъ бы ни стремились къ созданію особой теоріи конституціонализма, онъ все же по существу своему не есть что либо придуманное, но является результатомъ историческаго процесса политической жизни европейскихъ обществъ; это одна изъ переходныхъ формъ, воплощающихъ въ себѣ начало верховной власти.

Если не всѣ, то огромное число конституціонныхъ монархій образовалось изъ автократій послѣ того какъ эти послѣдніе выполнили свою политическую миссію. Но единоличное начало не исчезло и въ новой формѣ, вошедши въ нее въ качествѣ интегральной части. Другую такую же интегральную часть составило само общество, въ лицѣ своихъ уполномоченныхъ. Естественно - историческое происхожденіе обоихъ элементовъ въ конституціонно-монархической структурѣ западно-европейскихъ государствъ не вызываетъ сомнѣнія. Это не исключаетъ, конечно, возможности примѣненія этой формы

въ отдѣльныхъ случаяхъ и искусственнымъ путемъ, слѣдовательно, и путемъ позаимствованія: такое искусственное воспроизведеніе конституціонализма нисколько, однако, не говоритъ противъ его историческаго происхожденія: прежде чѣмъ быть кѣмъ бы то ни было позаимствованнымъ, онъ развился естественно и исторически. Не говорятъ противъ этого и позднѣйшія поправки, видоизмѣненія и улучшенія этой формы, хотя бы они и дѣлались по какимъ бы то ни было теоретическимъ соображеніямъ; существо ея не было придумано теоретически.

Обращая вновь вниманіе на современную политико-географическую карту земнаго шара, мы наблюдаемъ, что конституціонно-монархическія структуры группируются въ западной части Европы; при этомъ нельзя еще разъ не указать на то, что даже и здѣсь, сравнительно на небольшомъ территоріальномъ районѣ, обнаруживается сила того положенія, что развитіе политическихъ структуръ идетъ въ направленіи отъ востока къ западу. Пруссія, Австро-Венгрія, занимающія восточную часть Западной Европы, болѣе близко стоятъ къ автократіи, нежели то можно сказать относительно Бельгіи и Англіи, занимающихъ самыя крайнія западныя части Европы. Если не считать миніатюрной автократіи Монако, то всѣ остальныя государства представляютъ плотную, неразрывную сѣть конституціонно-монархическихъ структуръ, среди которыхъ лишь Швейцарія и Франція принадлежатъ къ особой категоріи. Существо конституціонно-монархической структуры всюду, какъ замѣчено, остается одно и то же; различія отчасти формальнаго свойства, отчасти же объясняются различіями въ степени политической культуры отдѣльныхъ государствъ этой группы. Такъ, нѣкоторую формальную разницу мы находимъ въ положеніи единоличныхъ представителей монархическаго начала, о чемъ свидѣтельствуютъ уже и самые титулы ихъ или наименованія; правители, стоящіе во главѣ западно-европейскихъ государствъ, называются князьями, герцогами, великими герцогами, королями и императорами. Эти титулы указываютъ до нѣкоторой степени на тотъ рангъ или мѣсто, какое занимаетъ то или другое государство въ общей системѣ западно-европейскихъ государствъ. Но въ отношеніи самой природы разсматриваемой нами политической структуры эти различія не имѣютъ, однако, ровно никакого

значенія. Въ княжествѣ Лихтенштейнъ, имѣющемъ 159 кв. килом. территоріи и съ небольшимъ 9 тыс. населенія, единоличный представитель монархическаго начала съ титуломъ князя составляетъ такую же интегральную часть въ организаціи верховной власти княжества, какъ и англійская королева въ Англіи и австрійскій императоръ въ Австро-Венгріи. Какъ ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ въ этихъ двухъ имперіяхъ волею одного народнаго представительства безъ согласія императорской власти, такъ и въ кн. Лихтенштейнъ не можетъ появиться ни одного закона помимо воли князя.

Останавливаясь на другомъ изъ элементовъ занимающей насъ теперь политической формы, такъ называемомъ народномъ представительствѣ, мы находимъ здѣсь уже болѣе существенныя различія, касающіяся самаго характера этого представительства, т. е. числа лицъ, входящихъ въ его составъ, принадлежности ихъ къ тѣмъ или другимъ общественнымъ классамъ, способа ихъ назначенія или избранія, порядка ихъ дѣятельности и т. п. Мы разумѣется, не имѣемъ никакой возможности входить въ детальное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ различій. Отмѣтимъ только наиболѣе существенныя черты.

Большинство государствъ имѣетъ, такъ называемую, двухъкамерную систему представительства, при чемъ одна изъ камеръ—нижняя является представительствомъ въ собственномъ смыслѣ слова, другая—верхняя заключаетъ въ себѣ лицъ по назначенію княжеской, герцогской или королевской власти, или же лицъ, участвующихъ въ палатѣ по своему званію, или, наконецъ, даже и по избранію: первая носитъ также названіе палаты депутатовъ, палаты общинъ, палаты уполномоченныхъ: вторая – палаты господъ, палаты лордовъ, сената и проч. Уже эти названія, а въ особенности самый составъ той и другой палаты, указываютъ на ихъ существенныя различія.

Личный составъ нижней палаты зависитъ, главнымъ образомъ, отъ характера избирательной системы: въ однихъ государствахъ выборы производятся на основаніи всеобщей подачи голосовъ, въ другихъ участіе въ выборахъ обусловлено уплатою опредѣленной суммы налоговъ; послѣдняя система является господствующею, хотя она и представляетъ значительное разнообразіе, иногда почти приближаясь ко всеобщей подачѣ голосовъ, иногда же допуская къ участію въ выборахъ

лицъ, лишь наиболѣе обезпеченныхъ экономически. Число избирателей даже при всеобщей подачѣ голосовъ вовсе не такъ велико, какъ объ этомъ можно было бы думать. Такъ, на всю Германію въ 1890 году было 10 мил. избирателей въ рейхстагъ, изъ которыхъ только 7 мил. приняли участіе въ выборахъ при общемъ числѣ населенія въ 49 мил., т. е. $^1/_7$ часть всего населенія, или изъ 100 человѣкъ принимало участіе въ выборѣ только 14. Исключая изъ общаго числа населенія дѣтей, получимъ нѣсколько болѣе благопріятную цифру. Въ Бельгіи, гдѣ установленъ незначительный цензъ, число избирателей въ томъ же году было 133 тыс., что составляетъ только 2% населенія. Гдѣ цензъ значительнѣе, тамъ отношеніе представляется еще менѣе благопріятнымъ.

Отсюда мы видимъ, что въ конституціонно-монархическихъ государствахъ только сравнительно очень небольшая часть населенія принимаетъ активное участіе въ избраніи представителей. Число этихъ послѣднихъ обыкновенно опредѣлено закономъ, а иногда, какъ въ Бельгіи, Даніи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ, поставлено въ зависимость отъ числа населенія; въ Бельгіи одинъ депутатъ приходится на 40 тыс., въ Даніи одинъ на 16 тыс. населенія. Самое большое число депутатовъ имѣетъ англійская палата общинъ—670; въ Италіи 508; въ Пруссіи 433; въ Испаніи 432 и т. д. Самый маленькій парламентъ въ 12 челов. мы находимъ въ княжествѣ Рейссъ старшей линіи.

Составъ верхней палаты опредѣляется обыкновенно сословнымъ или родовымъ цензомъ; поэтому онъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, имѣетъ аристократическій характеръ, за исключеніемъ немногихъ государствъ, каковы, напр., Бельгія, Норвегія, гдѣ и верхняя палата имѣетъ выборный составъ.

Существованіе двухъ палатъ объясняется также исторически. Въ предшествовавшіе періоды европейское общество характеризовалось весьма значительною сословною обособленностью; между сословіями наиболѣе выдающееся и вліятельное положеніе въ государствѣ занимало сословіе земледѣльческое, дворянское, въ которомъ нѣкоторые дворянскіе роды успѣли настолько выдвинуться древностью своего происхожденія, знатностью и богатствомъ, что и при автократической структурѣ оказывали вліяніе на государственныя дѣла; многіе изъ нихъ долгое время пользовались въ своихъ

владѣніяхъ полною административною самостоятельностью; это, по большей части, потомки феодаловъ-рыцарей и бароновъ, владыкъ средневѣковаго строя. Не могло быть ничего проще того, что и при измѣнившейся политической формѣ они не только не утратили своего прежняго значенія, но какъ наиболѣе вліятельная часть общества, вошли въ составъ организаціи верховной власти, обособляясь, въ лицѣ по крайней мѣрѣ многихъ своихъ членовъ, въ отдѣльную коллегію или палату. Но какъ ранѣе, при автократической структурѣ, они зависѣли отъ королевской власти, такъ и теперь составъ верхней палаты находится подъ сильнымъ воздѣйствіемъ той же власти.

По существу дѣла верхняя палата служитъ представительницею консервативнаго начала въ государственной дѣятельности и не безъ основанія считается умѣряющимъ и сдерживающимъ политическимъ элементомъ. Избирательный характеръ нѣкоторыхъ верхнихъ палатъ, какъ въ Бельгіи, Норвегіи и др., есть уже результатъ позднѣйшихъ вліяній и не соотвѣтствуетъ исторически выработавшейся природѣ этого учрежденія.

Если двухъ-камерный парламентъ характеризуетъ наиболѣе крупныя государства, то большая часть мелкихъ имѣетъ одну палату; сюда относятся очень многія государства германскаго союза, а также Греція и Сербія. Почему въ мелкихъ государствахъ одна палата, понять также не трудно. Чѣмъ меньше общественная группа, тѣмъ больше въ ней единства; кромѣ того, на территоріи въ 200 или 300 квадр. километровъ трудно представить себѣ крупное землевладѣніе, а вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность особой политической группы для верхней палаты. Если мы представимъ себѣ кн. Лихтенштейнъ въ видѣ правильнаго четыреугольника, то одна сторона его будетъ равняться 10 верстамъ, другая 15-ти; такимъ образомъ, при желаніи можно было бы пройти это государство пѣшкомъ въ одинъ день и вдоль и поперекъ; на этомъ пространствѣ живетъ $9^1/_2$ тыс. населенія; при такихъ условіяхъ дѣло государственной организаціи и управленія очень упрощается; здѣсь не только нѣтъ надобности въ верхней палатѣ, но и одна существующая заключаетъ въ себѣ только 15 депутатовъ.

Таковы цифры и факты, дающіе хотя нѣкоторое представленіе о конституціонно-монархической структурѣ. Если

мы не будемъ обращать вниманія на мелочи, на нѣкоторую, впрочемъ вполнѣ понятную, разницу въ цифрахъ, то мы убѣдимся, что современная конституціонно-монархическая структура подчинена однимъ и тѣмъ же господствующимъ началамъ; они обнаруживаются всюду: и въ отношеніяхъ между общественнымъ и монархическимъ элементами, и въ устройствѣ палатъ, и въ способахъ ихъ дѣятельности, и въ избирательныхъ системахъ, и въ правахъ и вообще положеніи депутатовъ и т. д.

Конституціонно монархическая структура акклиматизировалась, если такъ можно выразиться, въ западной Европѣ: здѣсь нашла для себя вполнѣ благодарную почву; поэтому Западная Европа въ общемъ можетъ быть названа конституціонно-монархическою, подобно тому какъ Азія и Африка являются монархическими. Однако, какъ говорятъ, нѣтъ правила безъ исключенія: если и въ Западной Европѣ мы находимъ незначительное число автократій Монако, Черногорію, то и въ Азіи мы встрѣчаемся съ конституціонно-монархическими организаціями. Перенесемся мысленно съ крайняго запада на крайній востокъ; здѣсь мы найдемъ, на островахъ Тихаго океана, два государства—это Японія и Тонга. Еще недавно Японія была автократіей по формѣ и олигархіей de facto; но вотъ съ 1889 года здѣсь существуетъ конституціонно-монархическое устройство. Во главѣ государства стоитъ по прежнему императоръ, на ряду съ которымъ въ организацію верховной власти вошли палата перовъ и палата представителей, организованныя по западно-европейскому образцу и имѣющія приблизительно одинаковый численный составъ.

Такое выдающееся явленіе, какъ установленіе на крайнемъ востокѣ конституціонно-монархической структуры не можетъ быть объяснено ни чѣмъ инымъ, какъ непосредственнымъ западно-европейскимъ вліяніемъ; слѣдовательно, здѣсь мы имѣемъ дѣло прямо съ позаимствованіемъ или искусственнымъ насажденіемъ политическихъ формъ. Усиленныя стремленія японскаго правительства къ улучшеніямъ въ области мѣстнаго управленія и самоуправленія и, въ особенности, къ поднятію уровня умственнаго развитія народа путемъ введенія обязательнаго обученія, учрежденія гимназій, университетовъ и спеціальныхъ школъ—такія мѣры могутъ послужить къ упроченію хотя бы и искусственно насажденной политической формы.

Другой подобнаго рода примѣръ даетъ намъ мало извѣстное государство Тонга, расположенное на островахъ того же названія или на островахъ Товарищества, на Тихомъ океанѣ, между 15 и 23 градусами южной широты и 173 и 177 западной долготы и населенное полинезійцами. На ряду съ королевскою властью здѣсь имѣется законодательное собраніе, половина котораго принадлежитъ къ наслѣдственной аристократіи, другая половина избирается народомъ; такимъ образомъ, законодательное собраніе представляетъ какъ бы соединеніе нижней и верхней палатъ. Такое устройство мы находимъ у тѣхъ самыхъ дикарей-полинезійцевъ, про которыхъ у Спенсера въ его цитированномъ уже мною трудѣ говорится, что „наслѣдственный король или вождь ихъ считается имѣющимъ божественное происхожденіе, является потомкомъ тѣхъ главныхъ боговъ, которые когда то посѣтили острова Тонга". Нѣтъ сомнѣнія, что и здѣсь мы имѣемъ дѣло съ западноевропейскимъ вліяніемъ и искусственнымъ насажденіемъ политическихъ формъ по западно европейскому образцу. Извѣстно, что Великобританія, Германія и Соединенные Штаты Сѣверной Америки заключили съ этимъ государствомъ мирные договоры: золотая и серебряная монета этихъ государствъ имѣетъ здѣсь одинаковую законную силу Таковы два исключенія изъ общаго правила, на которыя мы имѣли въ виду указать.

Гдѣ бы, однако, мы ни разсматривали конституціонно-монархическую структуру, въ странахъ ли цивилизованныхъ или дикихъ, мы всюду находимъ одни и тѣ же элементы, характеризующіе собою организацію верховной власти—это представитель монархическаго, единоличнаго начала и извѣстная совокупность представителей или, лучше сказать, уполномоченныхъ отъ различныхъ группъ населенія. Разрѣшеніе вопроса о томъ, въ какой формѣ и какимъ путемъ оба эти элемента сливаются воедино, образуя единый органъ верховной власти, представляетъ нѣкоторыя затрудненія. При всей видимости двухъ властей, или лучше сказать, двухъ, а иногда, и трехъ субъектовъ власти, никто, однако, не рѣшается признать двухъ или трехъ верховныхъ властей. Многіе представители нѣмецкой государственной науки признаютъ обладателемъ верховной власти представителя единоличнаго начала, все равно, будетъ ли то князь, герцогъ или король: только что способы пользованія верховною властью, по ихъ мнѣнію,

ограничены народнымъ представительствомъ. Такъ какъ, однако, существо и все значеніе власти заключается именно въ пользованіи ею, и внѣ возможности такого пользованія нѣтъ и самой власти, то логическое противорѣчіе, въ которое впадаютъ многіе нѣмецкіе государствовѣды, становится совершенно очевиднымъ. Признавая органомъ верховной власти короля, слѣдуетъ отвергнуть признакъ ограниченности, и тогда получается автократія; допуская признакъ ограниченности королевской власти, необходимо отвергнуть фактъ принадлежности королю верховной власти, такъ какъ послѣдняя вообще не можетъ быть юридически ограниченной, и тогда мы будемъ имѣть конституціонную монархію Въ ней субъектомъ верховной власти является совокупность лицъ, обнимающая собою народное представительство и носителя королевской власти. Какова бы ни была въ данномъ случаѣ внѣшняя организація верховной власти, необходимо, чтобы она была проникнута характеромъ единства. Вотъ почему въ конституціонно-монархической структурѣ органомъ верховной власти служитъ упомянутая совокупность лицъ въ состояніи полнаго согласованія ея самостоятельныхъ элементовъ. Палаты въ отдѣльности могутъ проявлять ту или другую дѣятельность; тоже самое слѣдуетъ сказать и о представителѣ единоличной власти: но всѣ они въ этой своей роли будутъ не носителями верховной власти, но лишь органами подчиненными и уполномоченными. Отсюда слѣдуетъ, что дѣятельность органа верховной власти въ разсматриваемой нами политической формѣ, носитъ по преимуществу творческій, законодательный характеръ, что, однако, не исключаетъ возможности предпринятія и единичныхъ административныхъ мѣръ.

Два указанныхъ элемента въ организаціи верховной власти не находятся между собою въ дѣйствительной жизни въ постоянномъ и неуклонномъ равновѣсіи. Различныя условія и обстоятельства текущей жизни могутъ создавать болѣе выгодное положеніе то для одного элемента, то для другого; отсюда колебанія, неустойчивость; при значительномъ перевѣсѣ представительнаго начала надъ единоличнымъ, конституціонно-монархическая структура превращается въ конституціонно-демократическую, при значительномъ перевѣсѣ единоличнаго начала—въ монократическую.

Переходимъ къ третьей и послѣдней группѣ въ системѣ современныхъ государствъ. Въ составъ ея входятъ всѣ, такъ называемыя, демократическія структуры. Самою распространенною изъ нихъ является представительная демократія. Существенное отличіе ея отъ конституціонно-монархическаго государства состоитъ въ томъ, что органомъ верховной власти въ ней выступаетъ, какъ извѣстно, лишь народное представительство, представитель же единоличной власти или глава государства, хотя обыкновенно и имѣется въ наличности, подъ титуломъ президента республики, но не входитъ въ качествѣ элемента въ организацію верховной власти, функціонируя лишь какъ глава исполненія, т. е. какъ высшій руководящій органъ управленія: послѣднее должно быть основано на законѣ, какъ велѣніи, исходящемъ отъ органа власти верховной. Такимъ образомъ, президентъ республики - лицо, подчиненное парламенту, хотя въ нѣкоторыхъ государствахъ онъ и пользуется правами, до извѣстной степени аналогичными съ правами конституціонныхъ монарховъ; въ другихъ, напротивъ, онъ выступаетъ лишь въ роли высшаго должностнаго лица.

Хотя демократическія формы принято обыкновенно дѣлить на два вида — непосредственныя, гдѣ общество непосредственно выступаетъ въ качествѣ органа верховной власти, и представительныя, гдѣ въ качествѣ такого органа функціонируетъ извѣстное число уполномоченныхъ лицъ, въ дѣйствительной жизни первая форма встрѣчается лишь какъ рѣдкое исключеніе, въ тѣхъ именно случаяхъ, когда государство имѣетъ очень незначительный объемъ, охватывая одну или нѣсколько общинъ, даже и въ подобныхъ случаяхъ въ качествѣ органа верховной власти выступаетъ обыкновенно не весь народъ, но лишь относительно небольшая группа лицъ.

Вновь обращая вниманіе на современную политико-географическую карту нашей планеты, мы убѣждаемся, что демократическія структуры нашли для себя наиболѣе благопріятную почву въ Америкѣ, подобно тому какъ автократическія структуры въ Азіи, а конституціонно-монархическія въ Европѣ. Замѣчательно, въ самомъ дѣлѣ, что въ настоящее время въ обѣихъ Америкахъ не имѣется ни одной автократіи и даже ни одного конституціонно-монархическаго государства: обѣ онѣ сплошь покрыты представительными демократіями. Эта политическая

структура встрѣчается, однако, и въ другихъ частяхъ свѣта, причемъ тѣмъ рѣже, чѣмъ дальше мы подвигаемся на востокъ; если въ Америкѣ нѣтъ ни одной автократіи, то въ Азіи, въ свою очередь, нѣтъ ни одной демократіи. Въ Африкѣ мы находимъ уже нѣсколько такихъ политическихъ структуръ: таковы: Либерія въ западной части Африки и южно-африканскія государства: республики—Оранжевая и знаменитый теперь Трансвааль. Въ Европѣ число такихъ политическихъ формъ довольно значительно; такъ въ одномъ Швейцарскомъ союзѣ ихъ 25; кромѣ того, сюда относятся: Франція, миніатюрная республика С.-Марино, окруженная со всѣхъ сторонъ итальянскими владѣніями и, наконецъ, республики города—Бременъ, Гамбургъ и Любекъ, входящія, какъ извѣстно, въ составъ германскаго союза; но, повторяемъ, наибольшее распространеніе, при томъ съ исключеніемъ всѣхъ другихъ формъ политическаго строя, демократическія структуры нашли въ Америкѣ.

Классифицируя современныя демократіи, мы находимъ: республики города, простыя республики и республики федераціи. По существу своего устройства всѣ они, однако, одинаковы. Федеративныя республики, какъ и монархіи, представляютъ лишь союзы государствъ, имѣющихъ самобытное существованіе, но допускающіе особаго рода учрежденія въ отношеніи завѣдыванія нѣкоторыми государственными функціями, общими всѣмъ отдѣльнымъ государствамъ федераціи; эти общія учрежденія организованы такъ, что и вся федерація представляетъ изъ себя какъ бы самостоятельное государство; въ дѣйствительности, однако, она является результатомъ свободнаго соглашенія входящихъ въ нее самостоятельныхъ государствъ. Замѣтимъ, впрочемъ, что вопросъ о государственномъ значеніи федераціи и объ отношеніи между федеративными учрежденіями и входящими въ составъ федераціи государствами, остается вопросомъ еще спорнымъ. Къ демократическимъ федераціямъ относятся: Швейцарія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Бразилія, Мексика, Аргентина, Венецуэлла.

По внѣшней своей формѣ демократическія структуры представляютъ большое сходство съ конституціонными монархіями; такъ, здѣсь мы находимъ обыкновенно двѣ, а иногда, и одну палату депутатовъ и затѣмъ представителя

единоличной власти — президента. Одною палатой ограничиваются обыкновенно небольшія демократіи: таковы указанныя демократіи города, а также Коста-Рика, Гватемала, Гондурасъ, С.-Сальвадоръ, Оранжевая; но иногда и въ маленькихъ демократіяхъ двѣ палаты, напр., въ Трансваалѣ, Парагваѣ, Уругваѣ, Либеріи и другихъ. Если при конституціонно-монархической структурѣ двухъ-камерная система обусловливается естественно-историческими причинами, то въ демократіяхъ это скорѣе результатъ позаимствованія. Если въ первой верхняя палата выражаетъ собою участіе въ организаціи верховной власти высшаго, естественно-исторически развивавшагося и обособившагося класса населенія, то въ демократіяхъ ничего подобнаго нѣтъ и верхняя палата выражаетъ лишь стремленіе общества обставить законодательную процедуру болѣе сложными формами, чтобы имѣть болѣе обстоятельные законы.

По формѣ образованія верхняя палата въ конституціонно-монархическихъ государствахъ рѣзко отличается отъ нижней палаты: напротивъ, въ демократіяхъ они ни чѣмъ не отличаются; въ громадномъ большинствѣ случаевъ въ основаніи образованія личнаго состава той и другой лежитъ одна и та же избирательная система, одни и тѣ же условія. Только въ численномъ отношеніи нижняя палата обыкновенно превосходитъ верхнюю, за немногими исключеніями.

Экономическій цензъ, характеризующій выборную систему въ конституціонныхъ монархіяхъ, въ демократіяхъ встрѣчается гораздо рѣже: обыкновенно существуетъ всеобщая подача голосовъ и весьма нерѣдко требованіе грамотности. Всѣ безъ исключенія демократическія конституціи опредѣляютъ возрастъ какъ избирателей, такъ и депутатовъ, дѣлая въ этомъ отношеніи опять-таки различіе между верхнею и нижнею палатами. Замѣчательно, что возрастные minimum'ы во всѣхъ демократіяхъ, гдѣ бы мы ихъ ни взяли, въ Европѣ или Америкѣ, въ Африкѣ или на островахъ Тихаго океана, всюду приблизительно одинаковы, съ очень небольшими колебаніями: достиженіе 21 года всюду считается достаточнымъ для участія въ избраніи депутатовъ; достиженіе 25-лѣтняго возраста обыкновенно даетъ право выставить себя кандидатомъ въ депутаты и достиженіе 30-лѣтняго возраста въ большинствѣ случаевъ признается достаточнымъ, чтобы имѣть право балло-

тироваться въ сенаторы. Только Перу, Чили и Франція устаповляютъ для сенаторовъ высшій возрастъ; первая 35 лѣтъ, вторая 36 и послѣдняя даже 40.

Наиболѣе многолюдную, какъ нижнюю, такъ и верхнюю, палату имѣетъ Франція: 584 члена въ нижней и 300 въ верхней палатѣ. Наименьшій численный составъ палатъ въ Либеріи: въ верхней палатѣ 8 членовъ, въ нижней 13. Но по сравненію съ числомъ населенія почти вся разница между этими maximum'ами и minimum'ами устраняется; такъ, во Франціи одинъ депутатъ нижней палаты приходится на 65 тыс. населенія, въ Либеріи на 77 тысячъ. Однако, въ общемъ можно сказать, что чѣмъ меньше число населенія государства, тѣмъ выгоднѣе отношеніе числа членовъ нижней палаты къ общему числу населенія, и наоборотъ; это объясняется тѣмъ, что maximum и minimum числа членовъ палатъ не могутъ увеличиваться или уменьшаться безпредѣльно. Каково бы ни было число населенія, хотя бы въ 100 мил. или болѣе, неудобно, чтобы представительное собраніе состояло изъ нѣсколькихъ тысячъ депутатовъ; съ другой стороны какъ бы населеніе не было малочисленно, нельзя его представительство свести къ 2 или 3 депутатамъ; уже и показанный minimum въ 13 чел. въ Либеріи долженъ быть признанъ ничтожнымъ.

Власть исполнительная всюду принадлежитъ выборному президенту, за немногими исключеніями.

Приведенныя нами статистическія и другія данныя свидѣтельствуютъ о томъ, что въ демократическихъ структурахъ господствуютъ общія начала, обусловливаемыя, въ свою очередь, одинаковыми или однородными причинами. Въ общемъ можно сказать, что всѣ американскія и африканскія демократіи развились подъ непосредственнымъ вліяніемъ европейской цивилизаціи, нашедши благопріятныя условія главнымъ образомъ въ Америкѣ. Въ основаніи большинства этихъ демократій лежитъ европейская колонизація, отвоевавшая себѣ независимость. Правящимъ классомъ являются европейцы; всѣ эти президенты республикъ, члены палатъ, министры, губернаторы, все это европейцы или потомки европейцевъ, вообще люди европейской культуры. Они ввели здѣсь христіанство и просвѣщеніе. Даже такія маленькія республики, какъ Эквадоръ, Гондурасъ, Никарагуа и почти всѣ другія

не только считаютъ сотнями элементарныя школы, но имѣютъ и среднія школы и университеты. И въ то же время въ этихъ демократіяхъ живутъ десятки и сотни тысячъ дикарей, не имѣющихъ никакого понятія о цивилизаціи: таковы индѣйцы, негры, метисы, полинезійцы и др. Такъ, по даннымъ, заслуживающимъ довѣрія, въ Боливіи на 2 мил. населенія 1 мил. индѣйцевъ; въ Экуадорѣ на 1 мил. населенія 870 тыс. индѣйцевъ; въ Гватемалѣ на $1^1/_2$ мил. 900 тыс.; въ Либеріи изъ одного милліона населенія большинство африканцы; въ Оранжевой республикѣ изъ 207 тыс. 130 тыс. негровъ и т. д. Туземцы аборигены, будутъ ли то негры или индѣйцы, едва ли могутъ принимать хотя какое либо участіе въ этихъ демократическихъ организаціяхъ. Имъ отведены территоріи, на которыхъ они и живутъ по началамъ своего обычнаго права, подчиняясь въ политическомъ отношеніи организованной европейцами власти. Пройдутъ еще нѣсколько столѣтій и первобытный человѣкъ исчезнетъ съ лица земли въ неравной борьбѣ за существованіе съ культурнымъ человѣкомъ.

Припоминая все сказанное и дѣлая общую и краткую характеристику структуры современнаго государства, мы приходимъ къ слѣдующимъ основнымъ положеніямъ: 1) всѣ современныя государства по ихъ организаціи принадлежатъ къ тремъ типамъ: монократическому, конституціонно-монархическому и демократическому; 2) политическая эволюція выражается не только въ переходѣ одного типа въ другой, но и въ переходѣ отъ одной формы къ другой болѣе совершенной того же типа; 3) политико-географическая карта нашей планеты доказываетъ, что современное развитіе политическихъ формъ идетъ въ направленіи отъ востока къ западу; наконецъ, 4) совершенствованіе политическихъ структуръ подчинено началу законосообразности. Если одни общежитія пошли въ дѣлѣ своей политической организаціи далѣе другихъ, если на ряду съ наиболѣе совершенными политическими формами нашего времени мы находимъ и простѣйшія, первобытныя формы, то это не дѣло случая, это не дѣло даже доброй воли людей, но здѣсь проявляется только то же великое начало естественной законосообразности, которое даетъ себя чувствовать во всѣхъ вообще явленіяхъ міровой жизни.

Глава четвертая.

Классификація государственныхъ нормъ.

I.

Изученіе соціальныхъ явленій весьма много облегчается ихъ классификаціей, состоящей въ группировкѣ явленій по ихъ однороднымъ признакамъ и въ установленіи между отдѣльными группами внутренней связи. Но и самая классификація предполагаетъ предварительное установленіе понятія изучаемой категоріи явленій, такъ какъ внутренняя связь не можетъ быть установлена между произвольно взятыми группами. Говоря другими словами, должно быть предварительно установлено родовое понятіе изучаемой группы явленій; только при этомъ условіи возможно держаться въ предѣлахъ извѣстной группы, не захватывая явленій, принадлежащихъ къ инымъ группамъ. Установленіе родовыхъ понятій о явленіяхъ низшаго порядка зависитъ, однако, въ свою очередь, отъ классификаціи явленій порядка непосредственно высшаго, пока мы не дойдемъ до явленій первоначальныхъ, т. е. не принадлежащихъ уже ни къ какой *группѣ* явленій. Такъ, явленія міровой жизни въ предѣлахъ нашего познанія и поскольку они характеризуются общими признаками, будутъ явленія первоначальныя, ибо мы не имѣемъ возможности отнести ихъ къ какой-либо высшей группѣ явленій. Но, помимо этихъ общихъ признаковъ, явленія міровой жизни представляютъ еще безчисленное множество второстепенныхъ признаковъ, обнаруживающихся уже въ предѣлахъ явленій, харак-

теризующихся первоначальными признаками: по этимъ видовымъ признакамъ явленія вновь могутъ быть классифицированы, при чемъ непремѣннымъ условіемъ такой классификаціи слѣдуетъ признать послѣдовательный переходъ отъ группы явленій высшаго порядка къ группѣ явленій порядка непосредственно подчиненнаго. Отсюда, между прочимъ, слѣдуетъ, что понятія рода и вида суть понятія относительныя. Идя вышеуказаннымъ путемъ послѣдовательной классификаціи явленій міровой жизни, мы дойдемъ до явленій соціальныхъ и, продолжая держаться того же пріема, низойдемъ до явленій политической, а далѣе и юридической жизни.

Явленіями политическими или государственными будутъ всѣ тѣ явленія соціальной жизни, которыя опредѣляются и обусловливаются государственными нормами. Подъ государственными нормами мы разумѣемъ волеизъявленія субъекта верховной власти или уполномоченныхъ имъ агентовъ, направленныя на явленія соціальной жизни. Такимъ образомъ, государственныя нормы, или, лучше сказать, ихъ воздѣйствіе есть тотъ существенный признакъ, благодаря которому мы группируемъ явленія соціальной жизни въ одну группу явленій политическихъ или государственныхъ. Далѣе, въ виду того, что политическимъ явленіямъ неизмѣнно соотвѣтствуютъ государственныя нормы, и классификація послѣднихъ будетъ, въ сущности, классификаціей явленій политической жизни. Въ нашу задачу, однако, не входитъ разсмотрѣніе этихъ явленій. Мы имѣемъ въ виду исключительно классификацію государственныхъ нормъ; послѣднія воздѣйствуютъ на соціальныя явленія, по какой характеръ, благодаря такому воздѣйствію, принимаютъ соціальныя явленія и къ какимъ результатамъ приводитъ подобное воздѣйствіе,—разсмотрѣніе этого не входитъ въ рамки настоящаго очерка.

Сдѣланное нами опредѣленіе понятія государственныхъ нормъ вполнѣ совпадаетъ съ тѣмъ, что обыкновенно называется положительнымъ законодательствомъ или „объективнымъ правомъ“. Послѣднее выраженіе, хотя и давно уже получило въ наукѣ право гражданства, все же оказывается неправильнымъ и вызывающимъ недоразумѣнія“.

Въ самомъ дѣлѣ, выраженіе „объективное право“ у всякаго невольно вызываетъ представленіе о субъективномъ правѣ, иначе первое и не имѣло бы основанія называться правомъ.

Вглядываясь въ содержаніе законодательныхъ постановленій, мы убѣждаемся, однако, что далеко не всѣ они имѣютъ юридическій характеръ: значитъ и названіе ихъ объективнымъ правомъ не будетъ соотвѣтствовать дѣйствительности. Вотъ почему выраженіе „государственныя нормы", какъ не вызывающее никакихъ недоразумѣній, слѣдуетъ предпочесть выраженію „объективное право", употребляемому въ томъ же смыслѣ. Послѣднее выраженіе можно получить свой истинный и болѣе тѣсный смыслъ, будучи тождественнымъ съ выраженіемъ „юридическія нормы", какъ такія государственныя нормы, которыя имѣютъ своимъ предметомъ права, обязанности и правоотношенія.

Отыскивая въ государственныхъ нормахъ прежде всего наиболѣе общіе признаки, по которымъ ихъ можно было бы классифицировать, мы находимъ два рода такихъ признаковъ, одинаково пригодныхъ лечь въ основаніе классификаціи: это: во-1) вышеупомянутое различіе между нормами юридическими и неюридическими: во-2) различіе между нормами, имѣющими въ виду общій интересъ, и нормами имѣющими въ виду интересъ частныхъ лицъ. Возьмемъ для классификаціи послѣднюю группу признаковъ.

До сихъ поръ дѣлались попытки разграниченія публичнаго права отъ гражданскаго; почти всѣ согласны въ томъ, что содержаніемъ перваго служатъ общіе интересы, послѣдняго—частные: иногда, въ видахъ установленія болѣе точнаго разграниченія, присоединяются и формальные признаки; такъ, говорятъ, что иниціатива защиты публичнаго права принадлежитъ государству, частнаго—частнымъ лицамъ: нѣкоторые полагаютъ, что въ основу различія между правомъ публичнымъ и гражданскимъ должно класть различіе въ правоотношеніяхъ. Прежде чѣмъ высказать что-либо по поводу различія между публичнымъ и частнымъ правомъ, мы должны, согласно съ вышеизложенными соображеніями, провести грань между публично-государственными и частно-государственными нормами. Первыми служатъ тѣ волеизъявленія субъекта верховной власти, которыя имѣютъ своимъ предметомъ общій интересъ; послѣдними будутъ, напротивъ, тѣ, которыя имѣютъ своимъ предметомъ интересъ частныхъ лицъ. Очевидно, что все дѣло заключается здѣсь въ разграниченіи общаго интереса отъ частнаго и въ уясненіи тѣхъ отноше-

ній, въ которыя носитель верховной власти въ государствѣ становится къ тому и другому интересу.

Подъ именемъ общаго интереса съ государственной точки зрѣнія слѣдуетъ признать не общую пользу или выгоду, но цѣль, поставленную носителемъ верховной власти, осуществленіе которой, по мнѣнію того же носителя власти, необходимо въ видахъ общаго блага. Хотя бы цѣль была поставлена и ошибочно, хотя бы въ дѣйствительности она должна была привести къ какимъ-либо нежелательнымъ результатамъ, но разъ она поставлена субъектомъ верховной власти какъ общая, она должна быть признана общимъ интересомъ: таково, по крайней мѣрѣ, понятіе общаго интереса съ государственной точки зрѣнія. Съ соціальной точки зрѣнія общій интересъ будетъ имѣть мѣсто постольку, поскольку всѣ индивидуально и субъективно поставленныя цѣли являются тождественными. Возможность такихъ цѣлей объясняется или соглашеніемъ, или однаковостью воззрѣній.

Какъ бы, однако, широко ни распространялся общій интересъ съ соціальной точки зрѣнія, какъ бы ни были многолюдны тѣ общественныя группы, которыя объединены единствомъ интереса, все же такой интересъ не будетъ общимъ интересомъ съ государственной точки зрѣнія, или по крайней мѣрѣ не будетъ таковымъ до тѣхъ поръ, пока не будетъ признанъ въ качествѣ общаго носителемъ верховной власти. Итакъ, государственныя нормы, имѣющія своимъ предметомъ общій интересъ въ только-что указанномъ смыслѣ, будутъ публичными или публично-государственными нормами.

Частный интересъ не означаетъ опять-таки частнаго блага или частной пользы; онъ означаетъ цѣль, поставленную частнымъ лицомъ; мой частный интересъ покоится въ условіяхъ моей частной жизни: онъ опредѣляется мною самимъ; я могу стремиться достигать такихъ цѣлей, которыя другія частныя лица могутъ считать для себя вредными. Частные интересы опредѣляются безконечнымъ множествомъ условій, они могутъ совпадать съ общими интересами, могутъ и не совпадать, здѣсь все зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій жизни, взглядовъ, потребностей и вообще психо-физическихъ свойствъ человѣка; слѣдовательно, частный интересъ не есть непремѣнно выгода или польза; если употребляютъ нерѣдко выраженіе „это въ твоихъ интересахъ“,

то говорятъ несомнѣнно о выгодѣ или пользѣ болѣе или менѣе объективныхъ; поэтому такія выраженія не относятся къ числу научныхъ; частный интересъ всегда субъективенъ и потому его можно болѣе точно опредѣлить какъ индивидуально и субъективно поставленную цѣль, предполагающую, конечно, стремленіе со стороны частнаго лица къ ея достиженію. Такимъ образомъ, государственныя нормы, имѣющія своимъ предметомъ частные интересы въ только-что указанномъ смыслѣ, и будутъ частно-государственными нормами. Если общіе интересы, составляющіе содержаніе государственныхъ нормъ, совпадаютъ въ отдѣльныхъ случаяхъ съ частными, то самыя нормы отъ этого не перестаютъ еще быть публично-государственными нормами, такъ какъ частные интересы покрываются общими, которые государство только и имѣетъ въ виду въ этихъ случаяхъ.

Благодаря точному разграниченію понятій общаго и частнаго интереса, дѣлается очевиднымъ различіе между публично-государственными и частно-государственными нормами. Однако, для большаго уясненія этого вопроса, необходимо болѣе точно опредѣлить отношенія государства или субъекта верховной власти къ частнымъ и общимъ интересамъ; говоря другими словами, необходимо уяснить, въ какомъ смыслѣ частный и общій интересы составляютъ предметъ государственныхъ нормъ.

Уясненіе этого вопроса возможно только изъ разсмотрѣній характера государственныхъ нормъ. Всѣ тѣ государственныя нормы, гдѣ цѣль поставлена самимъ государствомъ и признана общею для всѣхъ гражданъ, будутъ, какъ мы сказали, публично-государственными нормами Разсматривая эти нормы, мы видимъ, что какъ цѣли, такъ и средства ихъ достиженія опредѣляются государствомъ неодинаково. Однѣ нормы имѣютъ своимъ содержаніемъ благо всѣхъ и каждаго въ какомъ-либо опредѣленномъ отношеніи, признавая это благо за общій интересъ, другія—имѣютъ своимъ содержаніемъ права, обязанности и правоотношенія въ качествѣ общаго интереса. Отсюда два рода публично-государственныхъ нормъ: 1) организаціонныя и 2) юридическія. Первое названіе оправдывается тѣмъ, что всѣ нормы этой категоріи имѣютъ въ виду организацію условій государственнаго развитія и общаго благосостоянія. Характернымъ признакомъ

публично-государственныхъ нормъ обѣихъ категорій является то, что какъ благо, такъ и право государство опредѣляетъ въ качествѣ общаго интереса внѣ какого бы то ни было личнаго усмотрѣнія частныхъ лицъ, что вполнѣ и соотвѣтствуетъ вышеприведенному понятію общаго интереса. Мы думаемъ, что всѣ публично-государственныя нормы могутъ быть сведены къ двумъ названнымъ категоріямъ. Признавая какое-либо благо за общій интересъ, государство само создаетъ условія и средства достиженія этого блага, формулируя въ то же время все это въ своихъ организаціонныхъ нормахъ. Признавая за общій интересъ ту или иную категорію правъ, обязанностей и правоотношеній, государство [1]) ихъ устанавливаетъ внѣ всякой зависимости отъ личнаго усмотрѣнія и обнаруживаетъ соотвѣтствующія волеизъявленія въ видѣ публично-правовыхъ нормъ.

Частно-государственныя нормы имѣютъ своимъ предметомъ, какъ сказано, интересъ частный. Если этотъ послѣдній есть не что иное, какъ индивидуально и субъективно поставленная цѣль, то и стремленіе или желаніе достигнуть такой цѣли также есть дѣло частное. Содержаніемъ частнаго интереса можетъ служить благо такъ же, какъ и право. Если достиженіе цѣлей или осуществленіе частнаго интереса предоставляется частному усмотрѣнію, то очевидно, что какъ цѣли, такъ и средства ихъ достиженія могутъ сталкиваться. Регулированіе частной дѣятельности въ дѣлѣ осуществленія частныхъ интересовъ и составляетъ содержаніе частно-государственныхъ нормъ. Такимъ образомъ, частно государственныя нормы не создаютъ непосредственно ни правъ, ни благъ, но лишь условія дѣятельности, въ предѣлахъ которыхъ можетъ быть достигаемъ частный интересъ въ томъ и другомъ отношеніи. Созданіе условій для возникновенія субъективныхъ правъ не есть еще созданіе самыхъ правъ, такъ какъ при наличности всѣхъ условій для достиженія того или другаго блага частное лицо можетъ и не выразить стремленія достигнуть этого блага. Слѣдовательно, здѣсь раскрывается

---

[1]) Всякій разъ, какъ для краткости употребляется слово государство въ отношеніи обнаруженія дѣятельности, надо разумѣть подъ этимъ субъекта верховной власти.

широкая сфера для личнаго усмотрѣнія. Роль государства въ этомъ случаѣ ограничивается предупрежденіемъ и примиреніемъ столкновеній между частными лицами по поводу достиженія ими ихъ частныхъ цѣлей, что и осуществляется, какъ сказано, установленіемъ условій и формъ такой частной дѣятельности; далѣе, мы должны придти къ тому заключенію, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ достиженіе того или другаго блага частными лицами подчинено регулирующей дѣятельности государства, и самая возможность достиженія блага превращается поэтому въ субъективное право. Итакъ, всѣ частно-государственныя нормы имѣютъ своимъ предметомъ созданіе условій для возникновенія, существованія и прекращенія правъ, обязанностей и правоотношеній. Поэтому всѣ частно-государственныя нормы могутъ быть признаны юридическими нормами.

Различіе между публично-государственными и частно-государственными нормами обнаруживается, слѣдовательно, и въ томъ, что первыя бываютъ организаціонныя и юридическія, послѣднія—только юридическія. Различіе между публично-правовыми и частно-правовыми нормами выражается въ томъ, что первыя создаютъ, въ видахъ общаго интереса, права, обязанности и правоотношенія, послѣднія создаютъ лишь условія для возникновенія, существованія и прекращенія правъ, обязанностей и правоотношеній, въ видахъ частнаго интереса.

Скажемъ еще нѣсколько словъ о различіи между публичными и частными субъективными правами. Подъ именемъ субъективнаго права мы разумѣемъ опредѣляемую и принудительно охраняемую государствомъ возможность частныхъ лицъ пользоваться своими личными силами, услугами другихъ лицъ и матеріальными предметами ради достиженія тѣхъ или другихъ цѣлей. Когда цѣли эти установлены государствомъ, какъ общія цѣли, указанная возможность пріобрѣтаетъ характеръ публичнаго субъективнаго права; напротивъ, гражданское субъективное право есть опредѣляемая и принудительно охраняемая закономъ возможность частныхъ лицъ достигать субъективно поставленныхъ цѣлей своими личными силами, услугами другихъ лицъ или при помощи матеріальныхъ вещей, возникающая и существующая, въ предѣлахъ условій, указанныхъ въ законѣ, или въ силу односторонне выражен-

ной воли частныхъ лицъ, или въ силу соглашенія между частными лицами. Такимъ образомъ, если для возникновенія, существованія и прекращенія публичнаго субъективнаго права достаточно одного закона, какъ волеизъявленія субъекта верховной власти, то для гражданскаго субъективнаго права недостаточно наличности объективнаго права, но необходимо еще и частное волеизъявленіе, соотвѣтствующее условіямъ или требованіямъ, содержащимся въ правѣ объективномъ.

Средствами достиженія какъ общихъ, такъ и частныхъ цѣлей являются, какъ сказано, или личныя силы, или услуги другихъ лицъ, или, наконецъ, матеріальные предметы. Въ этихъ трехъ направленіяхъ могутъ быть классифицированы какъ публично и частно-правовыя нормы, такъ и субъективныя публичныя и частныя права. Не входя здѣсь въ детальную классификацію, мы представимъ лишь нѣсколько примѣровъ, изъ которыхъ было бы видно различіе между публичными и частными правами въ отношеніи средствъ достиженія цѣлей.

Всякая опредѣляемая и охраняемая закономъ возможность [1]) пользоваться своими личными силами есть субъективное право. Если эта возможность подлежитъ законодательнымъ опредѣленіямъ и охранѣ ради общаго интереса, мы будемъ имѣть публичное субъективное право; если, напротивъ, законодательныя опредѣленія и охрана вызваны частными интересами, мы будемъ имѣть частное субъективное право. Возможность пользоваться своими личными силами имѣется въ правахъ политическихъ; такъ, у всѣхъ лицъ, удовлетворяющихъ указаннымъ въ законѣ условіямъ, напр., условіямъ возраста, образовательнаго или хозяйственнаго ценза и проч., существуетъ опредѣляемая и охраняемая закономъ возможность участвовать въ выборахъ, внѣ зависимости отъ личнаго усмотрѣнія кого бы то ни было изъ частныхъ лицъ; это будетъ публичное субъективное право, такъ какъ оно установлено государствомъ ради общаго интереса—въ данномъ случаѣ ради организаціи государственнаго законода-

[1]) Возможность прежде всего должна быть фактической; подчиняясь законодательнымъ опредѣленіямъ и охранѣ, она пріобрѣтаетъ юридическій характеръ.

тельства или управленія. Подобнаго же рода возможность пользоваться своими личными силами имѣется и въ правахъ общегражданскихъ, каковы, напр., право свободнаго вѣроисповѣданія, устнаго и печатнаго слова, передвиженія, занятій и проч. Такія права установлены ради общаго интереса, и потому частныя лица имѣютъ въ этихъ случаяхъ публичныя субъективныя права. Частный интересъ здѣсь также можетъ имѣть мѣсто, но онъ покрывается интересомъ общимъ. Напротивъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ юридическая возможность пользованія своими личными, физическими или духовными силами направлена къ достиженію частнаго интереса и находится въ зависимости отъ личнаго усмотрѣнія частныхъ лицъ, тамъ мы будемъ имѣть дѣло съ гражданскимъ субъективнымъ правомъ. Такъ, если артистъ заключилъ съ антрепренеромъ условіе играть опредѣленныя пьесы, то онъ не только обязанъ, но и имѣетъ право играть эти именно пьесы, а не какія-либо другія; условленная игра составляетъ его субъективное частно-гражданское право. Публичнымъ же субъективнымъ правомъ того же артиста будетъ его общее право играть на сценахъ всѣ дозволенныя пьесы: такое право установлено государствомъ въ видахъ эстетическаго образованія общества, т. е. всѣхъ и каждаго. Точно также, если крестьянинъ нанялся на опредѣленное время по договорному листу на сельско-хозяйственныя работы, то отсюда возникаетъ не только его обязанность производить работы, но и его право; фермеръ или землевладѣлецъ не можетъ безъ основаній лишить его этого права; въ противномъ случаѣ, рабочій имѣетъ право отыскивать судебнымъ порядкомъ вознагражденіе за свой трудъ за весь договорный періодъ, хотя бы самый трудъ и не находилъ своего приложенія или находилъ бы его въ теченіе не всего договорнаго періода. Право рабочаго на трудъ или на вознагражденіе за него въ данномъ случаѣ будетъ гражданскимъ субъективнымъ правомъ. Общее право рабочаго пользоваться своими личными силами при производствѣ разнаго рода сельско хозяйственныхъ и другихъ работъ будетъ его публичное субъективное право; сюда же относится, напр., право врача лѣчить, право адвоката защищать подсудимыхъ и т. п.

Опредѣляемая и охраняемая закономъ возможность частныхъ лицъ пользоваться чужою дѣятельностью представляетъ

намъ также два вида субъективнаго права—право публичное и частное, разграничиваемые на основаніи того же основнаго признака. Такъ, гражданинъ имѣетъ право на то, чтобы судья принялъ его искъ и разсмотрѣлъ его дѣло, если оно входитъ въ его компетенцію. Для возникновенія этого права не требуется ничьего личнаго усмотрѣнія: оно основано прямо на законѣ; конечно, гражданинъ можетъ и не вчинать иска, но это касается уже осуществленія права, а не его существованія. Такимъ образомъ, право каждаго гражданина вчинять гражданскіе иски есть его публичное субъективное право; оно установлено государствомъ, такъ какъ послѣднее признало его за общій интересъ; организація правопорядка и защита интересовъ при помощи судопроизводства—вотъ формула этого общаго интереса.

Публичныя субъективныя права могутъ состоять и въ возможности пользоваться дѣятельностью частныхъ лицъ, не должностныхъ. Такъ, если я имѣю надобность отправиться по желѣзной дорогѣ, то для осуществленія этого намѣренія у меня есть два публичныхъ субъективныхъ права: во-первыхъ, право передвиженія, во-вторыхъ, право воспользоваться дѣятельностью частныхъ лицъ, организовавшихъ желѣзнодорожное предпріятіе. На первый взглядъ можетъ показаться, что здѣсь мы имѣемъ дѣло лишь съ частно-гражданскимъ договоромъ между предпринимателемъ и каждымъ лицомъ, пользующимся предпріятіемъ. Договоръ здѣсь дѣйствительно есть, и поскольку право пользованія предпріятіемъ, или лучше сказать, услугами, обусловлено договоромъ, постольку оно есть частное право; однако самое право заключить этотъ договоръ, слѣдовательно право, при соблюденіи извѣстныхъ условій, воспользоваться чужою дѣятельностью, есть субъективное публичное право, потому что оно существуетъ независимо отъ частнаго усмотрѣнія, оно установлено государствомъ въ качествѣ общаго интереса. Сюда относится вообще пользованіе искусственнымъ путями сообщенія, зрѣлищами, музеями и всякаго рода предпріятіями, устраиваемыми частными лицами для общаго пользованія. Во всѣхъ подобнаго рода случаяхъ мы будемъ имѣть дѣло съ публичными субъективными правами каждаго на услуги другихъ лицъ. Если бы это было не такъ, то мы должны были бы допустить, что желѣзнодорожное или пароходное общество можетъ по своему лич-

ному усмотрѣнію не допускать на поѣздъ или пароходъ, что антрепренеръ можетъ воспретить кому-либо входъ въ театръ и т. д. Всякому, конечно, извѣстно, что это не такъ. Что личныя услуги обыкновенно или, по крайней мѣрѣ, очень нерѣдко передагаются одними лицами на другихъ по началамъ частно-гражданскаго права, это не измѣняетъ дѣла; пароходное или желѣзнодорожное общество, путемъ обыкновеннаго найма, возлагаетъ на частныхъ лицъ обязанность по выполненію тѣхъ личныхъ услугъ, которыя составляютъ содержаніе предпріятія; публично-правовыя отношенія отъ этого не измѣняютъ своего характера, каждое частное лицо имѣетъ публичное субъективное право пользоваться услугами этихъ лицъ такъ, какъ будто бы оно пользовалось непосредственно услугами пароходнаго или желѣзнодорожнаго общества.

Наконецъ, третій случай представляетъ пользованіе матеріальными предметами. Если право пользованія матеріальными предметами не зависитъ отъ частнаго усмотрѣнія, но возникаетъ и существуетъ въ силу закона, то такое право будетъ публичнымъ субъективнымъ правомъ для каждаго лица; если оно возникаетъ хотя и въ силу закона, но по частной иниціативѣ, оно будетъ частнымъ правомъ. Право пользованія водою изъ общественныхъ водоемовъ или рѣкъ, не находящихся въ частномъ владѣніи, право пользованія дорогами сухими и водными, садами, площадями, различными государственными сооруженіями и проч. будетъ для каждаго частнаго лица публичнымъ субъективнымъ правомъ, потому что оно установлено ради общаго интереса. Напротивъ, право пользованія всевозможными предметами и во всевозможныхъ формахъ или видахъ, находящееся въ зависимости отъ частнаго соглашенія или усмотрѣнія, будетъ частное право; сюда относятся: купля-продажа, заемъ, дареніе, наслѣдованіе по завѣщанію, кредитныя сдѣлки и всѣ вообще договоры о матеріальныхъ предметахъ. Законъ устанавляетъ лишь основанія или условія для возникновенія, существованія и прекращенія такихъ правъ. Воспользоваться этими условіями зависитъ вполнѣ отъ частныхъ лицъ; если они этими условіями пользуются, возникаютъ ихъ частныя субъективныя права, если нѣтъ, такихъ правъ не возникаетъ.

Если на основаніи разграниченія между общимъ и частнымъ интересомъ можно разграничить публичное право отъ

частнаго, то на основаніи того же самаго признака можно отличить публичную обязанность отъ частной. Есть юридическія нормы, опредѣляющія одностороннія обязанности, безъ установленія соотвѣтствующихъ правъ; эти нормы могутъ быть публичными и частными; равнымъ образомъ, тотъ же двоякій характеръ могутъ имѣть и устанавливаемыя этими нормами обязанности. Такъ, обязанность повиноваться верховной власти есть обязанность публичная, хотя выполнять ее должно каждое частное лицо; напротивъ, обязанность наслѣдника по завѣщанію построить, согласно прямому указанію въ завѣщаніи, памятникъ на могилѣ завѣщателя будетъ частная обязанность. Той и другой обязанности не соотвѣтствуетъ никакихъ правъ. Если права и обязанности могутъ быть публичными и частными, то очевидно, что тѣхъ же двухъ категорій могутъ быть и правоотношенія. Такъ, отношенія между сборщикомъ податей, имѣющимъ право получить подать съ плательщика, и обязанность послѣдняго уплатить сборщику эту подать будутъ правоотношеніями публичными; напротивъ, отношенія между домовладѣльцемъ, сдавшимъ квартиру по договору, и лицомъ, ее снявшимъ, будутъ правоотношеніями частно-гражданскими.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что разграниченіе между публичнымъ и гражданскимъ или частнымъ правомъ можетъ быть проведено, на основаніи вышеуказаннаго нами признака, не только въ отношеніи объективнаго и субъективнаго права въ собственномъ смыслѣ этого слова, но и въ отношеніи обязанностей и правоотношеній

Не входя въ дальнѣйшія детали по поводу этого разграниченія и предоставляя классификацію частно-правовыхъ нормъ и соотвѣтствующихъ имъ правъ, обязанностей и правоотношеній цивилистамъ, мы обратимъ вниманіе на классификацію лишь публично-государственныхъ нормъ.

II.

Мы уже замѣтили, что публично-государственныя нормы раздѣляются на двѣ группы: 1) организаціонныя и 2) юридическія. Остановимся на каждой изъ нихъ.

Стараясь свести организаціонныя государственныя нормы къ опредѣленнымъ группамъ, мы находимъ, что нѣкоторыя изъ этихъ нормъ опредѣляютъ организацію верховной власти. Нормы эти не имѣютъ юридическаго характера. Государственная власть сама опредѣляетъ собственную организацію, сама себя, такъ сказать, воспроизводитъ сообразно всей совокупности условій исторической и современной жизни даннаго народа; она не можетъ сообщить кому-либо права опредѣлять, помимо нея самой, эту организацію, такъ какъ это означало бы намѣреніе отказаться отъ обладанія свойствами верховной власти, равнялось бы самоуничтоженію. Носитель верховной власти не можетъ и самъ имѣть какихъ-либо субъективныхъ правъ, потому что всякое субъективное право основано на объективномъ, а послѣднее есть не что иное, какъ волеизъявленіе носителя верховной власти; такимъ образомъ, допуская субъективное право носителя верховной власти, мы въ то же время должны допустить, что въ данномъ случаѣ какъ объективное, такъ и субъективное право имѣютъ свой источникъ въ одной и той же юридически независимой власти и, слѣдовательно, субъективное право лишено всякой юридической санкціи; но эта послѣдняя есть существенный признакъ права; безъ принудительной санкціи право немыслимо; слѣдовательно, носитель верховной власти, по самой природѣ своей, какъ источникъ права объективнаго, не можетъ имѣть права субъективнаго. Но носитель верховной власти, опредѣляя собственную организацію, тѣмъ самымъ не высказываетъ себѣ никакого велѣнія, потому что велѣть самому себѣ, по крайней мѣрѣ юридически, нельзя; слѣдовательно, носитель верховной власти не можетъ имѣть и юридическихъ обязанностей; отсюда, далѣе, слѣдуетъ, что между носителемъ верховной власти и кѣмъ-либо другимъ не мыслимы вообще никакія правоотношенія, въ смыслѣ правъ и соотвѣтствующихъ имъ обязанностей. Къ этой группѣ организаціонныхъ нормъ относятся тѣ постановленія основныхъ законовъ конституціонныхъ государствъ—монархическихъ и республиканскихъ, которыми опредѣляются: форма правленія или, лучше сказать, государственнаго устройства, отношенія между народнымъ представительствомъ и единоличнымъ представителемъ королевской или иной единоличной власти, входящимъ въ качествѣ элемента въ организацію верховной

власти; сюда относятся постановленія объ однокамерной или двукамерной системѣ и многія другія. Къ этой группѣ организаціонныхъ нормъ принадлежатъ и тѣ постановленія нашихъ основныхъ законовъ, которыми опредѣляются: существо верховной власти въ Россіи, совершеннолѣтіе императора и наслѣдника престола, коронованіе, исповѣданіе монархомъ православной вѣры и многія другія того же характера. Конечно, если организація верховной власти разъ уже опредѣлена, если въ составъ этой организаціи входятъ, на основаніи установленныхъ условій, отдѣльные граждане, то мы говоримъ о политическихъ правахъ гражданъ, правахъ, слѣдовательно, публичныхъ и въ то же время субъективныхъ. Объ этой категоріи правъ будетъ рѣчь ниже; здѣсь же мы замѣтимъ, что отдѣльныя лица, осуществляя свои политическія права, не опредѣляютъ еще природы или характера организаціи верховной власти, такъ какъ эта природа уже опредѣлена въ организаціонныхъ нормахъ; отдѣльные граждане, пользующіеся политическими правами, даже входящіе въ составъ организаціи верховной власти, не имѣютъ каждый въ отдѣльности права ни измѣнить избирательную систему, ни установить какія-либо новыя условія выборовъ, ни опредѣлить на какихъ-либо новыхъ началахъ отношенія между личнымъ представителемъ государства и народнымъ представительствомъ и т. п.; все это можетъ сдѣлать только сама организованная верховная власть, и, слѣдовательно, въ отношеніи организаціи верховной власти не можетъ быть рѣчи о субъективныхъ правахъ гражданъ.

Можетъ быть, кто-либо сталъ бы утверждать, что эти нормы устанавливаютъ обязанности гражданъ, что всѣ и каждый обязаны признавать существующую организацію государственной власти. Что существуютъ государственныя нормы, устанавливающія обязанность гражданъ повиноваться верховной власти, что въ уголовныхъ кодексахъ содержатся постановленія, запрещающія, подъ страхомъ наказанія, всѣ тѣ дѣянія, которыя имѣютъ цѣлью ниспроверженіе существующей государственной организаціи, это, конечно, извѣстно всякому; что эти нормы должны быть признаны юридическими, объ этомъ также едва-ли кто станетъ спорить; но въ настоящее время мы говоримъ не объ этихъ нормахъ; мы говоримъ лишь о тѣхъ, которыя опредѣляютъ организацію верховной власти.

Эти нормы не налагаютъ никакихъ юридическихъ обязанностей, но лишь опредѣляютъ, какъ сказано, какова должна быть организація верховной власти; граждане имѣютъ здѣсь дѣло лишь съ фактическою необходимостью признавать то, что существуетъ. Нормы уголовнаго закона налагаютъ на гражданъ обязанность не предпринимать дѣяній, противорѣчащихъ организаціи верховной власти; слѣдовательно, содержаніемъ ихъ являются эти именно дѣянія, но не самый фактъ существованія государственной организаціи, которая можетъ быть такою или иною: нормы организаціонныя опредѣляютъ, какова именно эта организація. Обязанность не предпринимать дѣяній, воспрещенныхъ закономъ, гражданинъ выполняетъ тѣмъ, что не совершаетъ такихъ дѣяній, но въ чемъ бы могло выразиться выполненіе обязанности признавать существующую форму государственной организаціи? Воздерживаться отъ извѣстнаго рода дѣяній государственная власть принуждаетъ угрозою наказанія, но какъ можно принудить признавать существующую организацію? Организаціонныя нормы разсматриваемой категоріи ничего не запрещаютъ и ничего не предписываютъ.

Если даже признать, что изъ организаціонныхъ нормъ, какъ слѣдствія, вытекаютъ нормы юридическія, то все же первыя отъ этого не превращаются въ послѣднія, такъ какъ положеніе вовсе не тождественно со своими слѣдствіями; организаціонныя нормы, каковы бы ни были вытекающія изъ нихъ юридическія нормы, имѣютъ все же и свое самостоятельное содержаніе, чуждое юридической природѣ. Къ числу организаціонныхъ государственныхъ нормъ, кромѣ вышеуказанныхъ, должны быть отнесены также и всѣ постановленія законодательныхъ кодексовъ, которыя приписываютъ носителю верховной власти права (такъ наз., права верховенства) и обязанности. Выше было разъяснено, что носитель верховной власти не можетъ имѣть ни правъ, ни юридическихъ обязанностей, потому что онъ самъ есть ихъ источникъ. Такого рода законодательныя постановленія должны быть отнесены, повторяемъ, къ разряду организаціонныхъ, такъ какъ въ нихъ опредѣляются обыкновенно свойства носителя верховной власти, направленія его дѣятельности, обстановка или условія, среди которыхъ существуетъ и функціонируетъ субъектъ верховной власти. Но хотя бы въ такихъ постанов-

леніяхъ и прямо говорилось только о правахъ или обязанностяхъ носителя верховной власти, все же постановленія эти не будутъ юридическими, но развѣ лишь нравственными, внесенными въ кодексы ради общаго блага. Вполнѣ правильною поэтому слѣдуетъ признать редакцію ст. 178 нашихъ основныхъ законовъ, въ которой говорится не о правѣ, но о власти императора. Выраженіе „священныя права и преимущества верховной самодержавной власти“ также указываетъ на то, что права эти имѣютъ особую неюридическую природу. Къ этой категоріи нормъ относятся и всѣ тѣ постановленія конституціонныхъ и другихъ государствъ, которыя приписываютъ какія-либо права или обязанности организаціи, воплощающей въ себѣ верховную власть.

Итакъ, мы видимъ, что есть государственныя нормы, не имѣющія характера юридическихъ нормъ, т. е. не создающія ни правъ, ни обязанностей. Однако, каждый насъ въ правѣ спросить: если эти нормы не создаютъ ни правъ, ни обязанностей, то для чего же онѣ существуютъ? Почему, далѣе, онѣ, не будучи обязательными для носителя верховной власти, имъ примѣняются и осуществляются? Вопросы эти требуютъ конечно разъясненія.

По первому вопросу могутъ быть приведены слѣдующія соображенія. Вся государственная жизнь не исчерпывается правоотношеніями. Многія мѣры, предпринимаемыя носителемъ власти верховной, имѣютъ въ виду созданіе условій благостоянія; многія мѣры, а слѣдовательно и опредѣляющія ихъ государственныя нормы, являются цѣлесообразными, не касаясь вовсе ни правъ, ни обязанностей. Такъ, если ст. 18 русскихъ основныхъ законовъ устанавляетъ совершеннолѣтіе императора, а ст. 41 тѣхъ же законовъ налагаетъ на носителя верховной власти обязанность исповѣдывать православную вѣру, то, не будучи постановленіями юридическаго характера, та и другая статья имѣютъ большое государственное значеніе. Значеніе ст. 18 обусловливается институтомъ регентства, такъ какъ послѣднее прекращается съ достиженіемъ императоромъ совершеннолѣтія. При этомъ для государства весьма полезно, если срокъ совершеннолѣтія установленъ и выраженъ въ законахъ какъ нѣчто вполнѣ опредѣленное и постоянное. Это можетъ предупредить и прекратить всегда возможные въ періоды регентства внутренніе

раздоры и борьбу партій. Народъ знаетъ, что съ наступленіемъ срока совершеннолѣтія императора власть активнаго управленія переходитъ непосредственно въ его руки. Установленіе опредѣленнаго срока совершеннолѣтія императора имѣетъ значеніе и въ дѣлѣ международныхъ отношеній. Что касается исповѣданія императоромъ православной вѣры, то значеніе этой статьи стоитъ также внѣ всякаго сомнѣнія. Такъ какъ коренное русское населеніе исповѣдуетъ вѣру православную и такъ какъ и русскіе государи съ древнѣйшихъ временъ исповѣдывали ту же вѣру, то для народа несомнѣнно важно, чтобы и на будущее время оставался тотъ же порядокъ. Когда соотвѣтствующее постановленіе выражено въ формѣ закона, то увѣренность народа въ сохраненіи такого порядка вещей еще болѣе упрочивается. Такимъ образомъ, не создавая ни правъ, ни обязанностей, вышеприведенныя статьи основныхъ русскихъ законовъ, имѣютъ, однако, важное государственное значеніе. Подобнаго же рода соображенія о государственномъ благѣ могутъ быть приведены для объясненія существованія и многихъ другихъ законодательныхъ постановленій.

Но если такого рода государственныя нормы юридически необязательны для носителя верховной власти, то спрашивается, почему все же онѣ признаются и фактически исполняются: говоря другими словами, почему носители власти сами признаютъ себя обязанными или вынужденными исполнять такого рода постановленія? По этому поводу нѣкоторые говорятъ о самоограниченіи власти; это точка зрѣнія, слѣдовательно, не юридическая, но этическая, и что при подобнаго рода положеніяхъ нравственныя начала управляютъ человѣческими дѣйствіями, хотя-бы и не всецѣло, съ этимъ всегда можно согласиться. Другіе высказываютъ мнѣніе, что пока законодательныя постановленія не отмѣнены, они обязательны и для носителя верховной власти. Но для всякаго очевидно, что это слишкомъ формальная точка зрѣнія. Если носитель верховной власти можетъ законодательныя постановленія отмѣнить, значитъ они для него не обязательны и если онъ ихъ исполняетъ, то лишь потому, что не считаетъ нужнымъ ихъ отмѣнять. Конечно, требованія этики и здѣсь играютъ роль. Однако, если носитель верховной власти нарушаетъ существующее постановленіе, не сдѣлавши

формальной его отмѣны, то все же постановленіе должно считаться хотя временно, отмѣненнымъ; не надо забывать, что мы говоримъ лишь о нѣкоторыхъ постановленіяхъ, касающихся организаціи верховной власти. Такъ, если несовершеннолѣтній императоръ вступаетъ въ управленіе государствомъ и устраняетъ регента, то законъ о совершеннолѣтіи теряетъ, хотя бы временно, свою силу и свое значеніе; говоря другими словами, въ гражданахъ утрачивается увѣренность въ правильности и постоянствѣ порядка вступленія въ управленіе государствомъ молодыхъ императоровъ. При этомъ, однако, ничьи права и обязанности не нарушаются. Но въ дѣйствительности, въ огромномъ большинствѣ случаевъ и, можно сказать, какъ общее правило, мы наблюдаемъ, что носители верховной власти строго соблюдаютъ установляемыя какъ ими самими, такъ и ихъ предшественниками нормы, касающіяся организаціи верховной власти и не создающія ни правъ, ни обязанностей. Объясненіе этого явленія лежитъ внѣ области права.

Огромнымъ заблужденіемъ слѣдуетъ признать стремленіе пользоваться въ разработкѣ вопросовъ государственной науки исключительно юридическимъ методомъ, т. е. всѣ явленія государственной жизни выводить изъ понятія о правѣ. Государство, какъ въ своей организаціи, такъ и въ дѣятельности верховной власти, не исчерпывается одними правоотношеніями; право—весьма важный, но не единственный факторъ государственной жизни. Государство съ его элементами есть живущій и развивающійся общественный союзъ. Организація верховной власти, являясь лишь однимъ изъ государственныхъ элементовъ, участвуетъ не только активно, но и пассивно въ процессѣ этого развитія, терпя на себѣ всю совокупность предшествовавшихъ и сопутствующихъ вліяній и условій окружающей жизни и модифицируясь согласно съ этими условіями и вліяніями. Тому же самому началу подчинена и дѣятельность носителя верховной власти. Если мы говоримъ о неподчиненіи этого носителя власти законамъ, о верховенствѣ этой власти, ея юридической независимости, то отсюда вовсе еще не вытекаетъ всемогущества власти. Будучи юридически свободною, она подчиняется, какъ сказано, другимъ явленіямъ, между которыми можно отмѣтить вліянія: религіозное, нравственное, умственное, экономическое.

Вотъ эти вліянія и заставляютъ каждаго носителя верховной власти, будетъ ли то одно физическое лицо, или особая организація, сообразоваться въ своей юридически свободной дѣятельности съ существующими законами, которые, въ свою очередь, возникли не безъ вліянія тѣхъ же факторовъ. Такимъ образомъ, и законы, касающіеся организаціи верховной власти, не будучи для носителя этой власти обязательными юридически, становятся обязательными, такъ сказать, естественно-исторически.

Вторую группу публично-государственныхъ нормъ представляютъ нормы публично-правовыя. Онѣ опредѣляютъ права, обязанности и правоотношенія частныхъ лицъ, понимая послѣднихъ въ смыслѣ противоположенія ихъ носителю верховной власти. Нормы эти представляютъ свои разновидности. Прежде всего ихъ можно разграничивать, смотря по тому, опредѣляютъ ли они права, обязанности, или правоотношенія; затѣмъ ихъ можно различать, смотря по тѣмъ средствамъ, которыми частныя лица пользуются при осуществленіи своихъ публичныхъ субъективныхъ правъ и которыя подлежатъ законодательному регулированію и охраненію; объ этомъ рѣчь шла выше, при разграниченіи права публичнаго отъ частнаго. Наконецъ, эти нормы можно классифицировать по лицамъ, которымъ онѣ предоставляютъ публичныя субъективныя права, или на которыхъ онѣ возлагаютъ публичныя обязанности, или, наконецъ, между которыми онѣ устанавливаютъ публично-правовыя отношенія.

Остановимся прежде всего на тѣхъ публично-правовыхъ нормахъ, которая устанавливаютъ публичныя субъективныя права.

Всѣ эти нормы можно раздѣлить на двѣ большія группы: 1) нормы, опредѣляющія субъективныя политическія права, установленныя въ интересахъ государственной организаціи и дѣятельности, и 2) нормы, опредѣляющія субъективныя обще-гражданскія права, установленныя въ интересахъ всѣхъ и каждаго. Та и другая группа публично-правовыхъ нормъ представляетъ свои разновидности. Такъ, къ первой группѣ должны быть отнесены слѣдующія государственныя нормы: 1) о престолонаслѣдіи и регентствѣ въ абсолютныхъ государствахъ; 2) о престолонаслѣдіи и королевскихъ правахъ въ конституціонныхъ государствахъ; 3) о правахъ членовъ царствующей династіи въ наслѣдственныхъ монархіяхъ; 4) о

правахъ президентовъ республикъ, гдѣ эти лица не являются простыми должностными лицами; 5) о правахъ народныхъ представителей; 6) о правахъ должностныхъ лицъ функціонировать въ качествѣ агентовъ носителя верховной власти. Всѣ эти нормы, какъ видимъ, опредѣляютъ публичныя субъективныя права точно опредѣленной и численно незначительной категоріи лицъ; есть, однако, одинъ видъ политическихъ нормъ, которыя опредѣляютъ субъективныя публичныя права неопредѣленнаго круга лицъ; сюда относятся всѣ избирательныя права. Войдемъ въ болѣе или менѣе детальное разсмотрѣніе всѣхъ вышеприведенныхъ видовъ политическихъ правъ гражданъ.

Законы о престолонаслѣдіи и регентствѣ въ неограниченныхъ монархіяхъ установляютъ публичныя субъективныя права для опредѣленнаго круга лицъ. Природа этихъ правъ имѣетъ совершенно особый характеръ. Члены царствующаго дома по ст. 176 и 178 русскихъ основныхъ законовъ являются подданными, хотя и составляютъ особый ихъ разрядъ. Статьи 3—17 тѣхъ же законовъ опредѣляютъ ихъ права по вступленію на престолъ. Возможность воспользоваться такимъ правомъ или осуществить его возникаетъ для нихъ съ момента смерти царствовавшаго государя или съ момента отреченія отъ престола. Хотя по извѣстной фикціи существованіе верховной власти считается непрерывнымъ, все же фактически можетъ случиться, что между смертью или отреченіемъ отъ престола императора и вступленіемъ на престолъ новаго пройдетъ нѣкоторый промежутокъ времени. Въ этотъ промежутокъ времени право вступленія на престолъ находится въ юридической зависимости исключительно отъ закона, какъ воли прежнихъ носителей власти верховной, которую никто въ данный моментъ по закону отмѣнить не можетъ: носитель верховной власти могъ бы измѣнить законъ, но въ данный моментъ его фактически нѣтъ; значитъ здѣсь мы имѣемъ дѣло съ абсолютнымъ субъективнымъ правомъ, т. е. правомъ частнаго лица, въ данный моментъ юридически неотмѣнимымъ. Конечно, это не устраняетъ фактической возможности нарушенія этого права посредствомъ coup d'état. Публичное субъективное право вступленія на престолъ, хотя и основано, какъ всякое субъективное право, на объективномъ правѣ, но оно не заключается въ правѣ вліять на

самую организацію верховной власти; послѣдняя опредѣляется уже выраженною въ законѣ волею прежняго носителя верховной власти и можетъ подчиниться вліянію и воздѣйствію также только носителя верховной власти.

Существующая организація верховной власти въ каждомъ государствѣ обусловливается, какъ сказано выше, причинами не исключительно юридическаго характера, но вообще естественно-историческими. Тѣ нормы, которыя опредѣляютъ существо этой организаціи не создаютъ субъективныхъ правъ; однако, организація должна воплотиться въ извѣстныхъ внѣшнихъ формахъ и прежде всего она не можетъ обойтись безъ участія личнаго элемента (исключеніе представляетъ теократія). Кто долженъ быть носителемъ верховной власти, или кто долженъ участвовать въ организаціи этой власти въ качествѣ необходимаго элемента, это не касается самого существа организаціи верховной власти, но лишь условій осуществленія внѣшняго проявленія этой организаціи, и законодательныя постановленія, опредѣляющія эти условія, несомнѣнно создаютъ субъективныя права. Право вступленія на престолъ вовсе не тождественно съ правомъ организовать наслѣдственную монархію или какую-либо иную форму государственнаго устройства; послѣдняго права вовсе не существуетъ ни у кого, потому что, повторяемъ, организація верховной власти вырастаетъ естественно-исторически. Субъективное публичное право вступленія на престолъ опредѣляетъ лишь юридическую возможность лица, указаннаго въ законѣ, быть внѣшнимъ выраженіемъ этой организаціи, или личнымъ носителемъ верховной власти въ данный моментъ времени; такимъ образомъ, здѣсь мы имѣемъ публичное субъективное право на верховную власть, но не на организацію этой власти. Однако, разъ извѣстное лицо дѣлается, въ силу закона, носителемъ верховной власти, то въ тотъ же моментъ всѣ юридическія опредѣленія въ отношеніи его теряютъ свою силу: оно дѣлается само источникомъ правъ и обязанностей, становясь внѣ юридическаго порядка: признаніе всѣхъ прежнихъ постановленій становится въ зависимость отъ его воли; оно можетъ подвергнуть измѣненію даже и законы, опредѣляющіе природу организаціи верховной власти.

Другой еще болѣе характерный случай мы имѣемъ въ отношеніи регентства, предусматриваемый статьями 22 и 23

русскихъ основныхъ законовъ. По точному смыслу этихъ статей, въ случаѣ неназначенія регентства бывшимъ императоромъ, регентство принадлежитъ отцу или матери императора, вотчимъ же и мачиха исключаются; когда нѣтъ отца и матери, то правительство и опека принадлежатъ ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоего пола родственниковъ малолѣтняго императора. Едва-ли можетъ подлежать какому-либо сомнѣнію, что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ публичными субъективными правами опредѣленнаго разряда лицъ. Носитель верховной власти здѣсь хотя и на лицо, но онъ не дѣеспособенъ, такъ что вмѣсто его воли продолжаетъ дѣйствовать законъ, т. е. воля прежнихъ носителей верховной власти. Такимъ образомъ, субъективныя права частныхъ лицъ на регентство не зависятъ отъ воли царствующаго государя (малолѣтняго); послѣдній лишенъ возможности такъ или иначе на нихъ вліять; они основаны исключительно на законѣ. Однако и здѣсь субъективныя публичныя права не касаются самой организаціи верховной власти. Институтъ регентства относится лишь къ моменту проявленія воли малолѣтнимъ императоромъ, слѣдовательно, не къ государственной организаціи, но къ дѣятельности. Здѣсь, однако, возникаетъ вопросъ; если регентъ замѣщаетъ собою временно императора, дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію, хотя и отъ имени императора, имѣетъ право издавать законы, то можетъ ли онъ измѣнять, или отмѣнять законы, касающіеся организаціи верховной власти. Наше законодательство по этому поводу не содержитъ никакихъ указаній. Въ статьяхъ 18 по 30 говорится о правительствѣ и опекѣ, но не говорится, что такое правительство. Но если регентъ не императоръ, не носитель верховной власти, то его право управлять государствомъ до совершеннолѣтія государя есть субъективное публичное право, хотя и не основанное на волѣ царствующаго государя (малолѣтняго). Далѣе, если регентъ не носитель верховной власти, но лишь представитель личности малолѣтняго носителя этой власти, значитъ онъ подчиненъ юридически законамъ. Итакъ, регентъ имѣетъ права и обязанности, чего нельзя сказать о носителѣ верховной власти. Управленіе государствомъ немыслимо безъ законодательной дѣятельности, направленной къ регулированію явленій внутренней государственной жизни; слѣдовательно,

регентъ долженъ имѣть право издавать соотвѣтствующіе законы; но онъ не можетъ имѣть права измѣнять или отмѣнять законы, опредѣляющіе организацію верховной власти (Ст. 17 нашихъ основныхъ законовъ, говорящая объ обязанности императора свято исполнять законы о наслѣдованіи престола, имѣетъ для него религіозно-нравственное значеніе, между тѣмъ какъ для регента она обязательна юридически. Мы не будемъ вдаваться въ ближайшее разсмотрѣніе правъ и обязанностей регента, мы имѣли въ виду указать лишь на то, что права на регентство, равно какъ и права регента по управленію государствомъ, представляютъ собою особую группу публичныхъ субъективныхъ правъ, рѣзко отличающихся, подобно праву на престолъ, отъ всѣхъ другихъ публичныхъ субъективныхъ правъ. Характерную ихъ особенность составляетъ то, что они не зависятъ отъ воли царствующаго монарха.

Государственныя нормы, опредѣляющія характеръ престолонаслѣдія въ наслѣдственныхъ конституціонныхъ монархіяхъ, также создаютъ субъективныя публичныя права для опредѣленныхъ лицъ; здѣсь, однако, мы имѣемъ дѣло не съ правами на верховную власть, но лишь съ правомъ быть необходимымъ элементомъ въ организаціи верховной власти. Во всемъ остальномъ это право аналогично съ правомъ на верховную власть въ абсолютныхъ монархіяхъ, т. е. оно основано на законѣ, какъ воленъявленіи бывшихъ носителей верховной власти и въ данный моментъ времени, т. е. по смерти царствовавшаго монарха и до вступленія на престолъ новаго никѣмъ не отмѣнимо. Что касается правъ конституціоннаго монарха по управленію государствомъ, то здѣсь мы съ полнымъ основаніемъ дѣйствительно можемъ говорить объ особаго рода публичныхъ субъективныхъ правахъ, потому что конституціонный монархъ не есть носитель верховной власти и его субъективныя права покоются на законѣ или правѣ объективномъ имѣющемъ свой источникъ въ носителѣ власти верховной. Къ этой же категоріи государственныхъ нормъ и публичныхъ субъективныхъ правъ относятся права президентовъ республикъ по управленію государствомъ. Если полномочія въ одномъ случаѣ могутъ быть большія, въ другомъ меньшія, то существо правъ отъ этого не измѣняется. Къ тому же разряду правъ принадлежатъ

права народныхъ представителей участвовать въ обсужденіи законовъ и въ постановленіи по этому поводу рѣшеній. Народное представительство въ его цѣломъ служитъ основнымъ элементомъ въ конституціонно-монархической организаціи верховной власти: но отдѣльные народные представители—это граждане, снабженные въ силу закона особыми публичными правами. Какъ бы то ни было, здѣсь мы опять имѣемъ опредѣленную и немногочисленную группу лицъ. Ихъ субъективнымъ правамъ не соотвѣтствуетъ, конечно, никакихъ обязанностей со стороны носителя верховной власти; обязанность же другихъ лицъ выражается лишь чисто отрицательнымъ путемъ, т. е. всѣ другія лица обязаны не препятствовать народнымъ представителямъ пользоваться ихъ правами. Наконецъ, каждый отдѣльный народный представитель въ силу закона, какъ велѣнія носителя верховной власти, обязанъ выполнять возложенныя на него функціи.

Всѣ вышеприведенныя категоріи политическихъ правъ гражданъ или частныхъ лицъ, въ противоположеніи ихъ носителю верховной власти, могутъ быть признаны и названы высшими политическими правами, при чемъ одни изъ нихъ, какъ права на верховную власть въ наслѣдственныхъ абсолютныхъ монархіяхъ, наслѣдственныя королевскія права въ конституціонныхъ монархіяхъ, права народныхъ представителей функціонировать въ этомъ званіи—являются высшими полити чески-организаціонными правами, другія, какъ права носителей конституціонно королевской власти, права президентовъ республикъ, равнымъ образомъ, права регентовъ въ абсолютныхъ монархіяхъ, могутъ быть признаны и названы высшими полити чески-административными правами. Первыя суть публичныя субъективныя права по участію въ естественно-исторически развившейся организаціи верховной власти: послѣднія—высшія права по управленію; ни тѣмъ, ни другимъ, повторяемъ, не соотвѣтствуетъ никакихъ обязанностей носителя верховной власти. Права должностныхъ лицъ функціонировать въ качествѣ уполномоченныхъ носителя верховной власти могутъ быть названы низшими политически-административными правами. Къ разряду политическихъ правъ они относятся потому, что они установлены въ интересахъ государственной организаціи и дѣятельности и принадлежатъ также болѣе или менѣе

опредѣленной и численно ограниченной группѣ лицъ. Напротивъ, избирательныя права по избранію народныхъ представителей, а равно публичныя права членовъ царствующихъ династій могутъ быть признаны низшими политически-организаціонными правами, такъ какъ, занимая второстепенное положеніе сравнительно съ вышеуказанными высшими политически-организаціонными правами, они все же установлены въ интересахъ государственной организаціи. Общее между ними заключается въ томъ, что какъ избирательныя права, такъ и публичныя права членовъ царствующихъ домовъ имѣютъ прямое отношеніе къ организаціи верховной власти. Разница между тѣми и другими состоитъ, напротивъ, въ томъ, что первыя распространяются на менѣе опредѣленный и менѣе количественно ограниченный кругъ лицъ, нежели послѣднія.

Переходимъ ко второй категоріи публично-правовыхъ нормъ, тѣхъ именно, которыя опредѣляютъ публичныя общегражданскія права и которыя установлены въ интересахъ всѣхъ и каждаго.

Число такихъ правъ въ различныхъ государствахъ, конечно, не одинаково, какъ не одинаковъ и самый объемъ ихъ; здѣсь все зависитъ отъ степени политической культуры государства. Однако, каковы бы ни были эти права, они установлены въ видахъ общаго блага. Къ числу публичныхъ правъ этой категоріи относятся: право неприкосновенности личности и имущества, право свободы передвиженія, право устнаго и печатнаго слова, право свободнаго вѣроисповѣданія, право свободы занятій, право собраній и обществъ, право петицій и нѣкоторыя другія права. Мы не имѣемъ въ виду входить въ детальное разсмотрѣніе всѣхъ этихъ правъ, такъ какъ задача настоящаго очерка лишь классификація государственныхъ нормъ. Нормы, опредѣляющія общегражданскія права, могутъ быть настолько же разнообразны, насколько разнообразны тѣ блага, которыя государство признаетъ за общія и достиженіе которыхъ со стороны всѣхъ и каждаго стремится обезпечить путемъ установленія общегражданскихъ правъ. Стоитъ обратить вниманіе на вышеперечисленныя нормы, опредѣляющія общегражданскія права, чтобы убѣдиться, что блага, признаваемыя государствомъ за общія, дѣйствительно чрезвычайно близко затрогиваютъ человѣческую лич-

ность. Всѣ они сводятся къ неприкосновенности личности и имущества и къ свободѣ пользованія физическими и психическими силами и способностями. Чтобы уяснить природу общегражданскихъ субъективныхъ публичныхъ правъ, необходимо вновь припомнить, что источникомъ всякаго права является носитель верховной власти, юридически независимый въ своей правосозидающей дѣятельности, но, однако, подчиненный требованіямъ естественно-историческихъ условій народной жизни. Власть верховная не есть власть безграничная и всемогущая, только эти границы полагаются не правомъ, но естественною необходимостью. Пониманіе публичныхъ общегражданскихъ правъ немыслимо, если мы будемъ смотрѣть на нихъ исключительно съ юридической точки зрѣнія. Права эти, какъ и всѣ другія, не налагаютъ на носителя верховной власти никакихъ юридическихъ обязанностей, ибо никто не можетъ обязывать самого себя юридически. Однако, носитель верховной власти принужденъ естественно-историческою необходимостью допускать существованіе этихъ правъ. Такимъ образомъ, мы можемъ сказать, что это права односторонніе, безъ соотвѣтствующихъ обязанностей носителя верховной власти. Нарушеніе этихъ правъ со стороны носителя верховной власти въ отдѣльныхъ случаяхъ возможно, и мы не можемъ указать какого-либо юридическаго пути или средства, благодаря которому нарушенныя права могли бы быть возстановлены. Но такіе отдѣльные случаи не вліяютъ на общій характеръ отношеній носителя верховной власти къ гражданамъ. Эти отношенія подчинены началу естественной законосообразности, и публичныя права существуютъ и развиваются по формѣ и содержанію, подчиняясь этому началу и принимая внѣшнее выраженіе въ законодательныхъ постановленіяхъ. Исторія всѣхъ государствъ съ неопровержимою убѣдительностью доказываетъ извѣстную постепенность въ развитіи этихъ правъ въ зависимости отъ развитія самой организаціи верховной власти. Но если нормы публичнаго права не создаютъ юридическихъ обязанностей для носителя верховной власти, то таковыя обязанности онѣ создаютъ для всѣхъ тѣхъ частныхъ лицъ, которыя вступаютъ въ качествѣ агентовъ носителя верховной власти до тѣхъ поръ, пока существуютъ самыя нормы. Должностныя лица обязаны признавать пуб-

личныя права гражданъ и послѣдніе, въ случаѣ нарушенія ихъ публичныхъ правъ первыми, всегда имѣютъ возможность стремиться къ возстановленію своихъ нарушенныхъ публичныхъ правъ административнымъ или судебнымъ порядкомъ. Признаніе публичныхъ правъ за гражданами со стороны агентовъ носителя верховной власти можетъ быть или безмолвнымъ и пассивнымъ, или активнымъ. Пассивное признаніе выражается, конечно, въ томъ, что агенты власти не препятствуютъ осуществленію публичныхъ правъ гражданъ: такъ, граждане совершаютъ богослуженіе по обрядамъ своей вѣры, пользуются своими личными и имущественными правами, свободно посвящаютъ свои силы тѣмъ или другимъ видамъ труда и проч. Активное признаніе публичныхъ общегражданскихъ правъ, какъ, впрочемъ, и другихъ публичныхъ правъ гражданъ, выражается въ выполненіи агентами власти тѣхъ или другихъ функцій, необходимыхъ для пользованія публичными правами. Это можетъ имѣть мѣсто, во-первыхъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда возникаютъ какія-либо препятствія для законнаго пользованія публичными правами; агенты власти обязаны устранить эти препятствія: такъ, если лица одного исповѣданія препятствуютъ свободному отправленію богослуженія лицами другаго вѣроисповѣданія; или если одни граждане препятствуютъ другимъ законному пользованію правомъ передвиженія, свободою слова и т. п.; во-вторыхъ, когда для пользованія публичными правами установлены извѣстныя условія, состоящія въ выполненіи тѣхъ или другихъ дѣйствій или функцій агентами верховной власти. Такъ, если право передвиженія обусловлено взятіемъ паспорта или выдачей отпуска, то агенты власти обязаны выдавать соотвѣтствующіе паспорты или отпуски, если нѣтъ къ тому никакихъ юридическихъ препятствій: невыдача безъ законныхъ основаній должна считаться нарушеніемъ публичнаго права, могущимъ влечь за собою административный или судебный порядокъ возстановленія нарушеннаго публичнаго права. Сюда же относятся выдача всякаго рода разрѣшеній на открытіе тѣхъ или другихъ учрежденій, обществъ и т. п. Итакъ, мы пришли къ тому важному положенію, что какъ частно-гражданскимъ правамъ гражданъ, такъ и публичнымъ соотвѣтствуетъ обязанности исключительно гражданъ же; въ первомъ случаѣ частныхъ лицъ

въ собственномъ смыслѣ этого слова, въ послѣднемъ—должностныхъ. Такимъ путемъ носитель верховной власти и здѣсь стоитъ внѣ юридическаго порядка, не принимая на себя никакихъ юридическихъ обязанностей. Благодаря организаціи государственной службы, граждане гарантированы въ неприкосновенности ихъ публичныхъ правъ, пока существуютъ самыя нормы, опредѣляющія эти права; благодаря же естественно-историческому и закономѣрному развитію государственной жизни, граждане пользуются достаточною гарантіею въ томъ, что и нормы не будутъ отмѣнены по произволу; но послѣдняго рода гарантія не имѣетъ юридическаго характера.

До сихъ поръ мы говорили о публичныхъ правахъ. Скажемъ нѣсколько словъ о публичныхъ обязанностяхъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ публичныя обязанности соотвѣтствуютъ публичнымъ правамъ; но есть, однако, и односторонніе обязанности безъ соотвѣтствующихъ имъ правъ; такова, напр.; обязанность должностныхъ лицъ быть вѣрными главѣ государства—носителю верховной власти, или даже обязанность тѣхъ же лицъ выполнять возложенныя на нихъ функціи, когда эти послѣдніе касаются публичныхъ обязанностей частныхъ лицъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Носителю верховной власти не можетъ принадлежать никакихъ правъ; слѣдовательно обязанность быть ему вѣрнымъ есть одностороняя обязанность; точно также, если сборщикъ податей обязанъ ихъ взыскивать, то отсюда не слѣдуетъ, чтобы плательщики имѣли право требовать такого взысканія; не взыскивая податей, сборщикъ не нарушаетъ ничьихъ правъ, слѣдовательно, здѣсь ихъ и не существуетъ. Но, не нарушая ничьихъ правъ, сборщикъ, не взыскивающій податей, нарушаетъ, однако, законъ, установленный въ общихъ интересахъ, нарушаетъ волю носителя верховной власти и можетъ быть подвергнутъ со стороны этого послѣдняго принудительному воздѣйствію. Здѣсь возникаетъ вопросъ, нельзя ли, въ самомъ дѣлѣ, признать соотвѣтствующими вышеприведеннымъ обязанностямъ должностныхъ лицъ ихъ, такъ называемыя, права на чины, содержаніе, пенсію, особую уголовную защиту и пр. Держась попрежнему того же мнѣнія, что носитель верховной власти не можетъ возложить на себя юридической обязанности, мы должны признать, что все это

права только кажущіяся, что. въ сущности, это развившіяся исторически условія дѣятельности должностныхъ лицъ, какъ агентовъ власти верховной; если здѣсь и можетъ идти рѣчь объ обязанностяхъ носителя верховной власти по отношенію къ осуществленію должностными лицами этихъ quasi-правъ, то лишь объ обязанностяхъ нравственнаго характера. Даже такой предметъ какъ содержаніе, даваемое за выполненіе служебныхъ обязанностей, не составляетъ объекта права должностныхъ лицъ, ибо если бы это было такъ, то всякое должностное лицо должно было бы имѣть возможность въ извѣстныхъ случаяхъ принудительно осуществить свое право, а такъ какъ юридическое принужденіе имѣетъ свой источникъ въ верховной власти, то этой послѣдней и пришлось бы принудительно дѣйствовать въ отношеніи самой себя, что́ опять-таки не входитъ въ область юридическихъ явленій. Въ дѣйствительной жизни мы, однако, наблюдаемъ, что въ этомъ отношеніи, какъ и во многихъ другихъ, гдѣ дѣло идетъ о такъ называемыхъ правахъ должностныхъ лицъ, носитель верховной власти, не будучи юридически обязаннымъ осуществлять эти quasi-права, всегда, однако, ихъ осуществляетъ, не создавая даже и повода къ принудительному требованію со стороны должностныхъ лицъ. Это доказываетъ, что существуетъ естественная необходимость такихъ отношеній носителя верховной власти къ должностнымъ лицамъ; послѣднія должны имѣть средства къ жизни, посвящая свой трудъ государству; безъ этого они не были бы въ состояніи функціонировать; государственная власть не только нравственно, но и въ силу естественнаго порядка вещей принуждена давать содержаніе должностнымъ лицамъ; то же надо сказать и о нѣкоторыхъ другихъ, такъ называемыхъ, правахъ должностныхъ лицъ, напр. о правѣ уголовной защиты, о правѣ на пенсію и пр. Но правъ и обязанностей въ собственномъ, т. е. юридическомъ смѣслѣ слова, здѣсь нѣтъ. Это еще разъ доказываетъ, что явленія государственной жизни не всегда суть явленія юридическаго характера Къ государственнымъ нормамъ, установляющимъ односторонніе обязанности, относятся всѣ нормы уголовнаго права, воспрещающія совершеніе преступныхъ дѣяній.

Въ большинствѣ случаевъ, однако, публичнымъ обязанностямъ соотвѣтствуютъ публичныя же права. Иногда эти

обязанности чисто отрицательнаго, формальнаго характера, иногда же положительнаго. Большинству высшихъ политическихъ правъ соотвѣтствуютъ отрицательныя обязанности, состоящія лишь въ воздержаніи отъ всѣхъ тѣхъ дѣйствій, которыя могли бы послужить препятствіемъ къ осуществленію вышеуказанныхъ правъ, т. е., напр., права вступленія на престолъ, права вступленія въ званіе регента, избирательныхъ правъ, публичныхъ правъ членовъ царствующихъ домовъ и проч. Все это обязанности отрицательнаго характера. Общегражданскимъ обязанностямъ сооовѣтствуютъ права должностныхъ лицъ; если послѣднія обязаны выполнять волю носителя верховной власти, функціонируя въ качествѣ его агентовъ, то они имѣютъ право требовать отъ частныхъ лицъ повиновенія постольку, поскольку это опредѣлено закономъ; сборщикъ податей имѣетъ право требовать отъ частныхъ лицъ уплаты налоговъ и въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ осуществить это право принудительно путемъ отчужденія имущества плательщика; лица, подлежащія воинской повинности, обязаны отбывать эту повинность, а соотвѣтствующія должностныя лица имѣютъ право призывать ихъ къ отбыванію этой повинности и совершать всѣ необходимыя для этого дѣянія. Всѣмъ вообще публичнымъ обязанностямъ гражданъ соотвѣтствуютъ публичныя права должностныхъ лицъ: эти права въ отношеніи носителя верховной власти превращаются, въ свою очередь, въ односторонніе обязанности. Но, наоборотъ, всѣмъ общегражданскимъ правамъ гражданъ соотвѣтствуютъ публичные обязанности должностныхъ лицъ; эти обязанности раздѣляются также на двѣ категоріи—отрицательныя и положительныя; выполняя первыя, должностныя лица не препятствуютъ осуществленію общегражданскихъ правъ; выполняя послѣднія, они активно содѣйствуютъ осуществленію общегражданскихъ правъ, путемъ совершенія установленныхъ закономъ дѣяній. За всѣмъ тѣмъ, и здѣсь имѣется еще односторонняя обязанность должностныхъ лицъ предъ субъектомъ верховной власти. Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что наиболѣе распространенный типъ публичныхъ правоотношеній представляютъ собою отношенія между должностными лицами и частными лицами въ тѣсномъ смыслѣ слова. Выше мы, однако, видѣли, что публичныя правоотношенія могутъ существовать и между отдѣльными

частными лицами; таковы правоотношенія между предпринимателями и организаторами общеполезныхъ, т. е. предназначенныхъ для общаго пользованія, учрежденій и всѣми прочими частными лицами. Изъ сказаннаго, далѣе, слѣдуетъ, что публичныя правоотношенія заключаются не въ отношеніяхъ частныхъ лицъ къ государству, какъ это обыкновенно принято думать, но въ отвошеніяхъ частныхъ лицъ между собою, при чемъ только предметъ этихъ отношеній иной, нежели въ частно-гражданскомъ быту.

Резюмируя все сказанное, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ. Законодательство каждаго государства не исчерпывается юридическими нормами, но содержитъ въ себѣ еще и организаціонныя нормы, не имѣющія юридическаго характера; поэтому выраженіе „объективное право“ не должно быть распространяемо на всю совокупность законодательныхъ нормъ; болѣе правильнымъ будетъ здѣсь выраженіе „государственныя нормы“, какъ вообще всѣ волеизъявленія носителя верховной власти или уполномоченныхъ имъ агентовъ, направленныя на явленія соціальной жизни. Объективное право представляетъ собою, такимъ образомъ, понятіе лишь видовое, обозначая тѣ государственныя нормы, которыя имѣютъ прямое отношеніе къ праву. Слѣдовательно, всѣ государственныя нормы раздѣляются на организаціонныя и юридическія. Смотря по тому, какой интересъ, общій или частный лежитъ въ основаніи государственныхъ нормъ, онѣ раздѣляются на публично-государственныя и частно-государственныя нормы: общимъ интересомъ слѣдуетъ признать ту цѣль, которая поставлена носителемъ верховной власти и достиженіе которой, по мнѣнію того же носителя власти, необходимо въ видахъ общаго блага; напротивъ, подъ именемъ частнаго интереса должна разумѣться всякая индивидуально и субъективно поставленная цѣль. Публично-государадарственныя нормы могутъ быть какъ организаціонныя, такъ и юридическія. Различіе между публично-правовыми и частно-правовыми нормами состоитъ въ томъ, что первыя опредѣляютъ возникновеніе, существованіе и прекращеніе правъ, обязанностей и правоотношеній частныхъ лицъ и установлены въ видахъ общаго интереса, послѣднія установляютъ юридическія условія осуществленія частнаго интереса. Сообразно съ этимъ публичнымъ субъективнымъ правомъ будетъ назы-

ваться „опредѣляемая и принудительно охраняемая государствомъ возможность частныхъ лицъ пользоваться своими личными силами, услугами другихъ лицъ и матеріальными предметами ради достиженія цѣлей, признанныхъ государствомъ въ качествѣ общихъ". Частно-гражданское субъективное право обозначаетъ ту же самую юридическую возможность частныхъ лицъ, направленную на достиженіе субъективно поставленныхъ цѣлей. Такимъ образомъ, какъ публично-правовыя, такъ и частно-правовыя нормы имѣютъ своимъ предметомъ права, обязанности и правоотношенія частныхъ лицъ; носитель верховной власти стоитъ внѣ юридическаго порядка, подчиняясь въ своей дѣятельности требованіямъ этики и естественно-исторической необходимости. Публично правовыя нормы установляютъ права политическія и общегражданскія; первыя, въ свою очередь дѣлятся на высшія и низшія политически-организаціонныя права и высшія и низшія политически-административныя права; послѣднія классифицируются, смотря по характеру цѣлей, признаваемыхъ государствомъ въ качествѣ общаго интереса. Наконецъ, юридическія нормы имѣютъ своимъ предметомъ не только права, но и односторонніе обязанности, равно какъ и цѣлыя правоотношенія.

Глава пятая.

Новыя ученія о законѣ.

Давно признано, что построеніе научныхъ опредѣленій представляется дѣломъ далеко не легкимъ, въ особенности тогда, когда приходится опредѣлять понятія такихъ предметовъ или явленій, которые не отличаются постоянствомъ, но измѣняются подъ вліяніемъ окружающимъ ихъ условій. Нерѣдко случается, что наука, установивши какое-либо понятіе, бываетъ поставлена въ необходимость приступить къ пересмотру сдѣланнаго опредѣленія, въ виду того, что, оно перестало соотвѣтствовать жизни, что въ предметѣ или явленіи выяснились нѣкоторые новые признаки, противорѣчащіе установившемуся ранѣе понятію или, по крайней мѣрѣ, дѣлающіе его недостаточно обстоятельнымъ.

Къ числу такихъ, до сихъ поръ еще не вполнѣ установившихся, понятій принадлежитъ въ области политическихъ наукъ понятіе о законѣ. Конечно, это обстоятельство можетъ показаться страннымъ всякому, кто не посвященъ въ исторію развитія научной политической мысли. Если политическая наука, скажутъ намъ, чрезъ сотни лѣтъ послѣ своего возникновенія, все еще поставлена въ необходимость оперировать съ элементарными понятіями, то не свидѣтельствуетъ ли это о безсиліи самой науки. Объясненіе подобнаго скептизма лежитъ несомнѣнно въ игнорированіи того факта, что изслѣдователи политико-юридическихъ явленій, имѣютъ дѣло всегда съ явленіями измѣняющимися и развивающимися и что, наблюдая и изучая процессъ развитія этихъ явленій, констатируя иногда ихъ правильность и за-

коносообразность, ученые лишены, однако, возможности устанавлять безусловно неизмѣнныя понятія о тѣхъ или другихъ политико-юридическихъ явленіяхъ. Къ числу такихъ измѣняющихся понятій и принадлежитъ, какъ сказано, понятіе о законѣ.

По господствовавшему до сихъ поръ воззрѣнію, подъ именемъ закона разумѣлась опредѣляющая или регулирующая норма, устанавливаемая государственною властью. Само собою разумѣется, что эта норма должна имѣть обязательный характеръ, хотя въ отношеніи этого признака между учеными не существуетъ полнаго единства воззрѣній: по мнѣнію нѣкоторыхъ, какъ-то Рённе, Шульце, Г. Мейера и др., законъ является не только обязательной, но и общеобязательной правовой нормой: многіе другіе, и между ними Лабандъ и Розинъ, полагаютъ, напротивъ, что обязательная сила закона можетъ простираться и на одну только часть населенія, что есть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ сословій или права населенія, живущаго при особыхъ административныхъ и другихъ условіяхъ, что, наконецъ, могутъ быть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ лицъ.

Оставляя въ сторонѣ указанное разногласіе, мы можемъ отмѣтить въ господствующемъ понятіи о законѣ два существенныхъ признака: 1) законъ есть норма, опредѣляющая права и соотвѣтствующія имъ обязанности; 2) эта норма исходитъ отъ государственной власти и потому носитъ обязательный характеръ. Первый признакъ опредѣляетъ матеріальную сторону закона, послѣдній формальную, но та и другая сторона одинаково присущи понятію закона.

Различіе между формальной и матеріальной стороной закона признавалось въ Германіи еще писателями 30-хъ годовъ [1]); но въ позднѣйшее время ученые пошли въ этомъ отношеніи гораздо дальше, признавая не только формальную и матеріальную сторону закона, но и законъ исключительно въ формальномъ смыслѣ, и законъ исключительно въ матеріальномъ смыслѣ. Такъ, по мнѣнію Гарейса, раздѣляемому и многими другими нѣмецкими писателями, закономъ исклю-

[1]) *E. Seligmann*, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag. 1886. S. 3 ff.

чительно въ формальномъ смыслѣ называются тѣ государственно-административныя нормы, которыя устанавливаются при участіи народнаго представительства; законы же исключительно въ матеріальномъ смыслѣ суть тѣ правительственныя дѣянія (?!), которыя имѣютъ своимъ содержаніемъ установленіе новаго права, но безучастія народнаго представительства [1]).

Въ опредѣленіи закона исключительно въ формальномъ смыслѣ намъ представляется непонятнымъ прежде всего требованіе, чтобы въ установленіи такихъ законовъ принимало участіе народное представительство. Казалось бы, понятіе закона принадлежитъ къ числу тѣхъ политико-юридическихъ понятій, которыя одинаковы для каждаго государства, какую бы форму государственнаго строя оно ни имѣло. Вводить въ понятіе закона признакъ участія въ изданіи его народнаго представительства, значитъ отказывать въ значеніи закона тѣмъ государственнымъ нормамъ, которыя устанавляются государственной властью въ государствахъ абсолютныхъ. Для понятія закона важно не то, кто участвуетъ въ его составленіи и изданіи, но то, что онъ издается государственной властью. Вопросъ же объ организаціи государственной власти есть уже вопросъ особый и самостоятельный; если поэтому народное представительство въ конституціонныхъ государствахъ участвуетъ въ установленіи законовъ, то это, конечно, потому, что оно входитъ въ качествѣ основнаго элемента въ организацію государственной власти. Тамъ, гдѣ оно не является элементомъ этой власти, оно и не участвуетъ въ установленіи законовъ. Поэтому гораздо болѣе послѣдовательнымъ оказывается Зелигманъ, признающій законы въ вышеупомянутомъ исключительно формальномъ смыслѣ не для однихъ только конституціонныхъ государствъ, но и для абсолютныхъ [2]). И такъ, наиболѣе правильнымъ представляется опредѣлить законъ въ исключительно формальномъ отношеніи, если вообще допускать существованіе такихъ законовъ, какъ норму устанавливаемую государственной властью. Центръ тяжести этого опредѣленія лежитъ въ томъ, что формальные законы 1) не

---

[1]) *Gareis*, Allgemeines Staatsrecht. S. 77. изд. Marquardsen'a.

[2]) *Seligmann*, Beiträge. S. 79.

устанавливаютъ правъ, но регулируютъ и устанавливаютъ всякаго рода другія отношенія; 2) исходятъ отъ государственной власти. Такъ, къ этой категоріи законовъ принадлежатъ, напр., законы, устанавливающіе административное дѣленіе государства или отдѣльныхъ его частей, опредѣляющіе организацію учрежденій, устанавливающіе новые разряды или виды бумажныхъ денегъ и т. д. Приведенное понятіе закона въ исключительно формальномъ смыслѣ противорѣчитъ, такимъ образомъ, тому принятому весьма многими опредѣленію, по которому законъ установляетъ и регулируетъ только правоотношенія.

Гораздо болѣе сомнительнымъ является понятіе закона исключительно въ матеріальномъ отношеніи, подъ чѣмъ разумѣются, какъ сказано, тѣ правительственные акты, которые устанавливаютъ юридическія нормы, причемъ понятіе правительства въ данномъ случаѣ противополагается понятію государственной власти. Центръ тяжести этого опредѣленія лежитъ, такимъ образомъ, въ томъ, что законы въ этомъ смыслѣ суть нормы: 1) опредѣляющія права и 2) не исходящія отъ государственной власти. Если въ первомъ изъ указанныхъ опредѣленій могъ возбуждать сомнѣніе вопросъ о томъ, могутъ-ли разнаго рода отношенія, не касающіяся правъ, быть предметомъ закона, то въ данномъ сейчасъ опредѣленіи сомнѣніе долженъ возбуждать другой вопросъ, могутъ ли быть права устанавливаемы кѣмъ-либо кромѣ государственной власти, и если могутъ, то какія отношенія должны существовать между правами устанавливаемыми органами администраціи и правами, устанавливаемыми государственной властью.

Что права и соотвѣтствующія имъ обязанности могутъ устанавливаться и помимо государственной власти, въ этомъ убѣждаетъ насъ практика различныхъ государствъ. Такъ, административные органы въ крайнихъ и исключительныхъ случаяхъ могутъ издавать нормы, затрогивающія такія права, которыя находятся подъ защитой закона, или установляющія новыя права. Такія нормы временны и оправдываются лишь исключительными условіями, а потому должны быть рано или поздно санкціонированы государственной властью.

Есть, однако, другая категорія административныхъ нормъ, неимѣющихъ уже исключительнаго характера, но касающихся тѣмъ не менѣе правъ и обязанностей; это тѣ администра-

тивныя нормы, которыя основаны на делегаціи со стороны государственной власти. Такія нормы, издаваемыя въ конституціонныхъ государствахъ, какъ главою государства, такъ и министрами подъ ихъ отвѣтственностью, называются обыкновенно закономѣрными распоряженіями (verfassungsmässige Verordnungen); но, по новѣйшему воззрѣнію, имъ присвоивается значеніе законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, въ виду того, что они опредѣляютъ права.

Эта категорія распоряженій есть явленіе сравнительно новаго времени, возникшее, во всякомъ случаѣ, не ранѣе установленія въ западно-европейскихъ государствахъ конституціонной монархіи. Конституціонное государство, характеризующееся особой организаціей государственной власти, принесло съ собою и новый процессъ установленія законовъ при помощи участія въ этомъ дѣлѣ народнаго представительства и главы государства. Но глава государства, являющійся въ то же время и главою исполненія, получилъ право самостоятельно издавать распоряженія вышеуказаннаго характера, подъ отвѣтственностью министровъ на тотъ случай, если бы эти распоряженія стали противорѣчить конституціи или клонились бы къ явному ущербу для государства. Подобное же право въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ и самимъ министрамъ.

Основаніемъ для существованія этой категоріи распоряженій является сама государственная жизнь съ ея многообразными проявленіями, съ ея безчисленными потребностями и отношеніями. Все это разнообразіе явленій и отношеній внутри государства, находящееся при томъ же въ непрерывномъ процессѣ видоизмѣненія, не можетъ быть, хотя бы приблизительно, предусмотрѣно и регулируемо законодательствомъ. Государство устаповляетъ при помощи законодательства лишь основныя, слѣдовательно, наиболѣе существенныя отношенія и правоотношенія, не имѣя возможности касаться явленій и отношеній сравнительно второстепеннаго значенія и предоставляя право регулированія этихъ явленій и отношеній, какъ главѣ государства, такъ и его агентамъ подъ ихъ отвѣтственностью предъ народнымъ представительствомъ. Безъ существованія такихъ закономѣрныхъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы немыслимо. Предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ явленій государственной

жизни законодательству значило бы обречь эту жизнь на постоянный застой и въ конечномъ результатѣ—упадокъ.

Но если это и такъ, если административные органы, а тѣмъ болѣе въ конституціонныхъ государствахъ глава государства, должны быть уполномочены государственной властью устанавлять и опредѣлять правоотношенія, то слѣдуетъ ли изъ этого, что такія административныя нормы имѣютъ значеніе законовъ, хотя бы и въ матеріальномъ только отношеніи, и если они законы въ матеріальномъ отношеніи, но не законы въ формальномъ смыслѣ, то что же они такое вообще—законы или распоряженія.

Прежде нежели остановиться на разъясненіи этихъ вопросовъ, мы позволимъ себѣ привести еще болѣе крайнее воззрѣніе нѣкоторыхъ нѣмецкихъ ученыхъ, стоящее въ тѣсной связи съ разсматриваемымъ. Брунсъ, Экъ и нѣкоторые другіе утверждаютъ [1]), что законъ возникаетъ всякій разъ, когда кто-либо, имѣющій на то власть, устанавляетъ объективную юридическую норму, регулирующую какія-либо отношенія и обязательную для этихъ отношеній. Въ этомъ смыслѣ законодательная власть, по мнѣнію, вышеупомянутыхъ писателей, принадлежитъ нѣмецкимъ общинамъ, корпораціямъ, государственнымъ установленіямъ, чиновникамъ и даже отдѣльнымъ семьямъ. Утвержденіе, что законы устанавливаются государственной властью, по воззрѣніямъ ученыхъ этой категоріи, неправильно и составляетъ лишь остатокъ того также неправильнаго мнѣнія, что всякое право исходитъ отъ государства. Такимъ образомъ, по этому послѣднему воззрѣнію, нормы, опредѣляющія правоотношенія и обязательныя для данныхъ правоотношеній, являются не только законами исключительно въ матеріальномъ смыслѣ, но и законами вообще.

Останавливаясь на этомъ воззрѣніи, мы видимъ что въ данномъ случаѣ законъ отождествляется съ объективнымъ правомъ, хотя, какъ мы видѣли, государственныя нормы могутъ быть и не юридическими. Кромѣ того, обнаруживаемое въ указанномъ воззрѣніи расширеніе понятія закона уничтожаетъ всякое различіе между закономъ и пра-

---

[1]) *C. G. Bruns*, Das heutige Römische Recht. въ Encyclopädie v. Holtzendorff S. 436 ff.

вительственнымъ распоряженіемъ. Неправильность такого воззрѣнія очевидна. Если дѣйствительно административные органы установляютъ и регулируютъ правоотношенія, то лишь или въ исключительныхъ случаяхъ, или же по уполномочію со стороны государственной власти. Степень обязательной силы юридическихъ нормъ, устанавливаемыхъ государствомъ и такихъ же нормъ, устанавливаемыхъ административными органами государства, неодинакова. Административныя юридическія нормы или, такъ называемыя, правовыя распоряженія потому одному уже не законы, что они имѣютъ обязательную силу лишь въ опредѣленной для нихъ государственнымъ закономъ сферѣ и въ томъ случаѣ, если они не противорѣчатъ закону, т. е. нормамъ, устанавливаемымъ государственной властью Правовыя распоряженія не могутъ отмѣнять законовъ, пототу что являются въ отношеніи ихъ нормами подчиненнаго порядка, дѣйствительными лишь при указанныхъ условіяхъ и въ извѣстныхъ предѣлахъ. Напротивъ, законъ, какъ государственная воля, не можетъ быть заключенъ ни въ какіе предѣлы: онъ можетъ измѣнять и отмѣнять всякаго рода постановленія, какъ изданныя государственной властью, такъ и существующими въ государствѣ подчиненными властями и установленіями.

Только что изложенное имѣетъ полное примѣненіе и къ ученію о законѣ, понимаемомъ исключительно въ матеріальномъ отношеніи.

Ученіе о формальномъ и матеріальномъ законѣ возникло: во-первыхъ, благодаря тому воззрѣнію, по которому закономъ должны регулироваться только правоотношенія и правоотношенія должны регулироваться только закономъ; во-вторыхъ, благодаря тому обстоятельству, что дѣйствительная жизнь, государственныя потребности и необходимость своевременнаго ихъ удовлетворенія заставили государство ввѣрить дѣло регулированія правоотношеній въ извѣстной мѣрѣ и органамъ управленія. Такимъ образомъ, это новое воззрѣніе есть результатъ необходимости примирить теоретическое убѣжденіе съ требованіями дѣйствительной жизни. Если государственная власть установляетъ и опредѣляетъ какія-либо отношенія, не касающіяся правъ, то намъ говорятъ, что это не законъ вообще, но лишь законъ исключительно въ формальномъ смыслѣ; и если, съ

другой стороны, органы управленія регулируютъ правоотношенія, то возникающія въ этомъ случаѣ нормы также не будутъ ни распоряженіями, ни законами вообще, но лишь законами исключительно въ матеріальномъ смыслѣ и распоряженіями исключительно въ формальномъ смыслѣ. Для каждаго, однако, очевидно, что законовъ исключительно въ формальномъ смыслѣ и исключительно въ матеріальномъ смыслѣ на дѣлѣ не существуетъ, такъ какъ каждый законъ имѣетъ въ одно и тоже время и формальную и матеріальную сторону. Отъ того, что правовыя распоряженія назвали матеріальными законами, а нормы, хотя и установляемыя государственной властью, но не регулирующія правоотношеній, законами формальными, обнаружившееся противорѣчіе между теоріей и практикой нисколько устранено не было: напротивъ, новое воззрѣніе вноситъ въ понятіе о законѣ еще большую путаницу, затрудняя разграниченіе законовъ отъ распоряженій.

Всѣ попытки провести строгую грань между законами и распоряженіями съ матеріальной стороны, т. е. со стороны ихъ содержанія, оказываются безуспѣшными, лучшимъ доказательствомъ чего и служитъ признаніе правовыхъ распоряженій законами въ матеріальномъ смыслѣ.

Между правовыми распоряженіями и законами, если и можетъ быть допущена разница по содержанію, то во всякомъ случаѣ не принципіальная, но лишь относительная, такъ какъ законы установляютъ и регулируютъ наиболѣе важныя правоотношенія, касающіяся, напримѣръ, свободы лицъ, ихъ имущества, а также измѣняютъ, аутентически разъясняютъ и отмѣняютъ законы уже существующіе; между тѣмъ какъ распоряженія, хотя и могутъ установлять или измѣнять правоотношенія, но лишь менѣе существенныя, притомъ по полномочію государственной власти, и ни въ какомъ случаѣ не могутъ ни измѣнять, ни отмѣнять существующихъ законовъ, за исключеніемъ случаевъ изданія, такъ называемыхъ у нѣмцевъ, Nothverordnungen, т. е. распоряженій, вызываемыхъ какими либо крайними и не терпящими промедленія обстоятельствами. Что касается того на изданіе какихъ правовыхъ распоряженій могутъ быть уполномочиваемы государственной властью административные органы, то это зависитъ отъ весьма многихъ и разныхъ условій, временныхъ и мѣстныхъ, не-

торическихъ и политическихъ, такъ что въ этомъ отношеніи ничто не можетъ быть установлено à priori. То, что въ данномъ государствѣ въ извѣстное время составляло предметъ административныхъ распоряженій, въ томъ же государствѣ въ другое время можетъ быть точно опредѣлено законодательствомъ и слѣдовательно изъято изъ сферы вѣдомства администраціи. Это еще болѣе должно убѣждать насъ въ томъ, что между законами и распоряженіями не можетъ быть проведено принципіальной разницы по ихъ содержанію.

Сказанное относится какъ къ конституціоннымъ государствамъ, такъ и къ абсолютнымъ. Въ нашей литературѣ были дѣлаемы попытки разграниченія законовъ и высочайшихъ повелѣній по ихъ содержанію [1]). Поводъ къ такого рода попыткамъ былъ данъ самимъ нашимъ законодательствомъ, въ которомъ мы находимъ нѣкоторыя указанія на различія между законами и Высочайшими повелѣніями по ихъ содержанію. Сюда относится ст. 66 основныхъ законовъ, по которой: 1) никакой законъ, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданный, не можетъ быть отмѣненъ указомъ объявляемымъ; 2) объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, или имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены, о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, установленнаго для производства въ чины; о лишеніи дворянства; объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ на основаніи учрежденій. Второй пунктъ этой статьи точно опредѣляетъ тѣ случаи, въ которыхъ объявляемые указы не должны имѣть силы, но этихъ далеко еще не устраняется возможность однородныхъ по содержанію законовъ и Высочайшихъ повелѣній, такъ какъ во-первыхъ, указанными случаями вовсе не исчерпывается сфера вопросовъ, опредѣляемыхъ законодательнымъ путемъ; во-вторыхъ, изъ точнаго смысла этой статьи можно вывести, что во всѣхъ случаяхъ въ ней неперечисленныхъ могутъ быть издаваемы объявляемые указы. Между законами и распо-

[1]) *А. Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права т. I. изд. 1892 г. 48 и слѣд. См. также П. Коркунова „указъ и законъ» 1894 г.

ряженіями, издаваемыми подчиненными учрежденіями, также нельзя провести принципіальной разницы по ихъ содержанію, такъ какъ и подчиненные органы имѣютъ право издавать постановленія въ видахъ восполненія закона и нѣкоторыя части администраціи управляются на основаніи циркуляровъ и распоряженій министровъ. Такія распоряженія, затрогивающія нерѣдко и права гражданъ, имѣютъ силу, какъ и въ западноевропейскихъ государствахъ, не сами по себѣ, но лишь на основаніи уполномочія со стороны государственной власти [1]).

Въ государствахъ абсолютныхъ разница между законами и распоряженіями, издаваемыми главою государства, не можетъ быть строго проведена не только въ матеріальномъ отношеніи, но и въ формальномъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ приходится считать проявленія воли одного и того же лица, носителя верховной власти, то законами, то распоряженіями. Поэтому, если здѣсь и возможно установленіе какого-либо формальнаго различія между законами и распоряженіями главы государства, то различія не теоретическаго, не принципіальнаго, но условнаго, устанавливаемаго самой государственной властью того или другого абсолютнаго государства сообразно съ мѣстными историческими и другими условіями. Такъ по русскому законодательству закономъ считаются тѣ санкціонированныя Императоромъ нормы, какое бы названіе они ни носили, которыя подписаны имъ собственноручно [2]); напротивъ, высочайшими повелѣніями законъ считаетъ словесныя повелѣнія государя, объявляемыя мѣстами и лицами, уполномоченными къ тому Верховной Властью [3]); формальное различіе между тѣми и другими состоитъ, слѣдовательно, въ томъ что первыя подписываются собственноручно государемъ, послѣднія остаются безъ подписи. Такимъ образомъ, съ внѣшней стороны различить законы отъ высочайшихъ повелѣній не трудно. Мало того, наше законодательство стремится установить между тѣми и другими различіе и по степени ихъ сравнительной силы или обязательности; такъ, по ст. 77 основ-

---

[1]) Ср. *Н. Таганцевъ*, Лекціи по русскому уголовному праву, вып. I, 1887, стр. 114.

[2]) Основн. зак. ст. 54.

[3]) Ibid. ст. 55.

пыхъ законовъ, мѣстное начальство не вправѣ приводить въ исполненіе объявленные указы, если ими отмѣняется законъ, но обязаны представлять такіе указы сначала въ министерство или другое установленіе, чрезъ которые они объявлены, а затѣмъ на окончательное рѣшеніе въ Сенатъ. Эта статья основана, въ свою очередь на ст. 73, по которой „указъ, изданный за собственноручнымъ высочайшимъ подписаніемъ не иначе отмѣненъ быть можетъ, какъ таковымъ же указомъ за собственноручнымъ высочайшимъ подписаніемъ". Такимъ образомъ, по прямому смыслу закона, объявляемый указъ уступаетъ въ силѣ закону.

Однако, если въ ст. 77 сказано, что въ случаѣ коллизіи законовъ и высочайшихъ повелѣній окончательное рѣшеніе постановляетъ Сенатъ, то, конечно, это надо понимать въ томъ смыслѣ, что Сенатъ долженъ опредѣлить, дѣйствительно ли между тѣми и другими существуетъ противорѣчіе. Если противорѣчія Сенатомъ найдено не будетъ, то и объявляемый указъ долженъ будетъ подлежать исполненію, если же оно будетъ найдено, то Сенатъ собственной своей властью все же не можетъ признать объявляемый указъ недѣйствительнымъ, но по смыслу ст. 202 учрежд. Правит. Сената (изд. 1886 г.). ему дозволяется въ этомъ случаѣ входить съ докладомъ къ Верховной Власти; отъ послѣдней и зависитъ рѣшить вопросъ въ утвердительномъ или отрицательномъ смыслѣ: „когда по таковому представленію, сказано въ той же статьѣ, перемѣны не послѣдуетъ, то указъ остается въ своей силѣ". Сопоставляя всѣ вышеприведенныя статьи нашего закона, мы должны придти къ выводу, что попытка законодателя разграничить понятія закона и высочайшаго повелѣнія, въ концѣ концовъ, представляется мало успѣшной. Замѣтимъ кстати, что наше законодательство и не присваиваетъ высочайшимъ повелѣніямъ названія распоряженій, но ставитъ ихъ особо между законами и распоряженіями, причемъ ближе къ первымъ, нежели къ послѣднимъ.

И такъ, все вышеизложенное убѣждаетъ насъ въ томъ, что во-первыхъ, ученіе о законѣ исключительно въ формальномъ смыслѣ и законѣ исключительно въ матеріальномъ смыслѣ развилось изъ стремленія отыскать сущность закона въ его содержаніи и такимъ содержаніемъ признать права и правоотношенія; во-вторыхъ, такой взглядъ на законъ уничтожаетъ

возможность сдѣлать точное разграниченіе между законами и распоряженіями, именно той категоріей распоряженій, которыя могли бы быть названы правовыми распоряженіями; въ-третьихъ, въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій, существо первыхъ слѣдуетъ искать не въ этомъ содержаніи, но въ формѣ, такъ какъ эта послѣдняя не можетъ быть общей и законамъ, и распоряженіямъ.

Разовьемъ это послѣднее положеніе Если сущность закона искать въ его содержаніи, то въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій, и послѣднимъ, какъ сказано, приходится, въ извѣстныхъ случаяхъ, придавать значеніе закона, такъ какъ очевидно, что всюду, гдѣ мы находимъ сущность закона, мы находимъ и самый законъ. Къ этому, какъ мы видѣли, и пришли новѣйшіе теоретики признавши правовыя распоряженія законами. Если же сущность закона мы будемъ искать не въ его содержаніи, но въ формѣ, тогда окажется, что форма закона, какъ выраженіе воли государственной власти, не можетъ быть общей и законамъ, и распоряженіямъ, такъ какъ послѣднія потому именно и распоряженія, что исходятъ отъ властей подчиненныхъ. Сказать, что и государственная власть можетъ издавать распоряженія, значитъ признать за послѣдними совсѣмъ иное значеніе, нежели какое признавалось за ними до сихъ поръ, т. е. признать ихъ по ихъ обязательной силѣ однозначущими съ законами. Право распоряженій потому именно и развилось, что государственная власть не имѣетъ возможности предвидѣть и непосредственно регулировать всѣ тѣ разнообразныя отношенія, которыя нуждаются въ государственномъ регулированіи. Разъ она регулируетъ какія-либо отношенія непосредственно, то это и не будетъ распоряженіе, но будетъ законъ. И такъ, форма закона присуща исключительно закону и только, слѣдовательно, на основаніи этой *формы* и возможно принципіальное отличіе закона отъ постановленій подчиненныхъ властей. Содержаніе закона или его матеріальная сторона для сущности закона не имѣетъ значенія и потому можетъ быть разнообразнаго характера Сказать, что законъ долженъ имѣть какое-либо *опредѣленное* содержаніе, что онъ долженъ, напр установлять и регулировать правоотношенія, это значитъ ставить государственную власть въ извѣстные предѣлы, пріурочивать выраженіе госу-

дарственной воли къ опредѣленнымъ предметамъ, ограничивать, слѣдовательно, государственный суверенитетъ и впадать, такимъ образомъ, въ логическое противорѣчіе. Законъ есть выраженіе государственной воли. Само собою уже разумѣется, что оно обязательно и что въ виду осуществленія этой обязательности, необходимо его обнародованіе. Но утвержденіе, что государственная власть не можетъ выражать свою волю иначе, какъ юридически, что ея постановленія по природѣ своей правовыя неправильно и построено на томъ также неправильномъ положеніи, что государство есть организація юридическая. Что въ особенности можетъ вводить здѣсь въ заблужденіе, такъ это обязательность, принудительный характеръ большинства постановленій государственной власти. Дѣйствительно, гдѣ есть такая принудительность, тамъ несомнѣнно есть и право, т. е. право такъ называемое, объективное; но всѣмъ ли выраженіямъ государственной воли присущъ признакъ принудительности; конечно, не всѣмъ, но только тѣмъ, которыми устанавляются или регулируются взаимныя отношенія между гражданами или отношенія между государствомъ и гражданами. Въ этихъ случаяхъ и самому выраженію воли государственной власти можетъ быть присвоено названіе „велѣнія государственной власти“. Но есть масса другихъ случаевъ, въ которыхъ, хотя государственная воля также выражается, но не содержитъ въ себѣ признака принудительности и не является велѣніемъ въ собственномъ смыслѣ этого слова. Это бываетъ тогда, когда государство становится въ тѣ или другія отношенія къ матеріальному міру; если жизнь индивидуума не исчерпывается его отношеніями къ людямъ, то не исчерпывается этимъ и жизнь государства: и оно можетъ входить въ соприкосновеніе съ исключительно матеріальнымъ міромъ; такъ, напр. государство дѣлитъ территорію на опредѣленныя части и присваиваетъ этимъ частямъ опредѣленныя названія; опредѣляетъ организацію учрежденій, создаетъ массу внѣшнихъ условій въ видахъ обезпеченія общаго благосостоянія, куда относится, напр., устройство желѣзныхъ дорогъ, прорытіе дорого стоющихъ каналовъ, постройка крѣпостей, отчужденіе государственныхъ имуществъ и т. д. Во всѣхъ подобныхъ случаяхъ государственная власть выражаетъ свою волю, хотя послѣдняя и не имѣетъ никакого юридическаго характера, не заключаетъ въ себѣ принудитель-

пости, такъ какъ это значило бы обращать принудительность на самого себя, и нормы или постановленія, служащія внѣшнимъ выраженіемъ государственной воли въ этихъ случаяхъ, не будутъ нормами юридическими, хотя нѣтъ никакого основанія отказывать имъ въ значеніи законовъ. Обязательность такихъ постановленій для органовъ управленія можетъ быть принимаема лишь въ условномъ смыслѣ, такъ какъ эта обязательность не юридическая, но, такъ сказать, органическая. государственные органы выполняютъ въ этомъ случаѣ постановленія государственной власти не потому, что они обязаны это дѣлать, но потому, что они какъ органы государствъ, не могутъ этого не дѣлать. Нельзя признавать юридической обязательности этихъ нормъ и для гражданъ, такъ какъ ими не установляется никакихъ правъ; этими нормами государство не требуетъ отъ гражданъ выполненія какихъ-либо дѣйствій или воздержанія отъ совершенія какихъ-либо дѣйствій. Граждане признаютъ эти нормы и созданный ими порядокъ вещей не потому, что они юридически обязаны это дѣлать, но потому, что они не могутъ не признавать факта.

Изъ сказаннаго, такимъ образомъ, слѣдуетъ, что законъ есть выраженіе воли государственной власти и что содержаніемъ закона могутъ быть, какъ правоотношенія, такъ и другія отношенія, не имѣющія юридическаго характера. Сообразно съ этимъ двоякимъ содержаніемъ законы могутъ быть и классифицированы. Законы, относящіеся къ первой группѣ, могли бы быть названы законами правовыми; относящіеся къ послѣдней — законами организаціонными, такъ какъ всѣ они имѣютъ въ виду организацію внѣшнихъ или матеріальныхъ условій благосостоянія. Первая группа допускаетъ, въ свою очередь, классификацію по пространству обязательной силы законовъ; въ послѣдней такая классификація не можетъ имѣть мѣста, такъ какъ законы этой группы не являются законами юридическими въ обширномъ смыслѣ этого слова. Но законы организаціонные могутъ быть административными, полицейскими, финансовыми, военными и т. д., смотря потому, въ какой сферѣ государственной жизни государственная власть, путемъ выраженія своей воли, организуетъ тѣ или другія внѣшнія или матеріальныя условія государственнаго развитія и благосостоянія.

Глава шестая.

Коллегіальное начало въ министерской организаціи.

Со времени учрежденія министерствъ въ Россіи прошло около столѣтія—періодъ времени, совершенно достаточный для того, чтобы могли обнаружиться достоинства и недостатки единоличной организаціи центральнаго управленія. Не преслѣдуя, однако, цѣли детальнаго разсмотрѣнія этихъ достоинствъ и недостатковъ, мы имѣемъ въ виду лишь обратить вниманіе на весьма характерное и знаменательное явленіе, постоянно обрисовывавшееся въ министерской организаціи въ теченіе ея столѣтней исторіи—это водвореніе въ этой организаціи коллегіальнаго начала, постепенное возвращеніе къ принципамъ и формамъ организаціи, господствовавшимъ въ сферѣ высшаго управленія въ Россіи въ XVIII столѣтіи. Прежде чѣмъ представить доказательства этого заявленія, мы позволимъ себѣ сдѣлать своего рода историческую справку, возвратясь мыслью за столѣтіе назадъ, къ моменту возникновенія министерствъ.

Произведенная въ началѣ текущаго столѣтія реорганизація центральнаго управленія принадлежитъ къ тѣмъ радикальнымъ реформамъ, которыя совершаются только разъ въ столѣтіе или даже въ нѣсколько столѣтій, и которымъ, слѣдовательно, выпадаетъ на долю положить свою печать на всю государственную жизнь на многіе десятки лѣтъ.

Въ самомъ дѣлѣ, замѣна коллегіальной организаціи центральныхъ учрежденій организаціею единоличною представляется, даже при поверхностномъ разсмотрѣніи вопроса, въ

высшей степени существенной, такъ какъ она обозначаетъ, что съ момента такой замѣны все вліяніе на государственную жизнь, на усовершенствованіе различныхъ отраслей этой жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и на благосостояніе цѣлыхъ милліоновъ людей, будетъ перенесено на отдѣльныхъ личностей, такъ называемыхъ министровъ, замѣнившихъ собою учрежденія коллегіальныя, т. е. состоявшія изъ цѣлой совокупности лицъ и обсуждавшія всѣ сколько нибудь значительныя мѣры сообща. Условія, при которыхъ пришлось вступить въ жизнь учрежденіямъ обѣихъ противоположныхъ другъ другу системъ управленія, представляются довольно схожими. Административный хаосъ, предшествовавшій введенію той и другой системы, доходилъ до весьма значительныхъ размѣровъ; до-петровскіе приказы и павловскія коллегіи, перемѣшанныя съ министерствами, имѣли, по своей безпорядочности, много общаго; самыя условія жизни при Петрѣ, какъ и при Александрѣ I, требовали болѣе, чѣмъ въ какое либо другое время, организаторской, творческой дѣятельности, которая, по самой сущности своего характера, съ большимъ успѣхомъ можетъ быть выполняема совокупностью личностей, нежели единичными лицами, если имѣть въ виду людей обыкновенныхъ и не расчитывать на ихъ геніальность. „Коллегіи, справедливо замѣтилъ Дмитріевъ, въ эту эпоху (т. е. при Петрѣ) были полезнѣе всякой другой формы правленія. Въ началѣ XVIII вѣка нужно было не столько управлять, сколько созидать и организовать управленіе. Все приходилось заводить снова или передѣлывать. Петру нужны были люди, которые бы помогали ему въ обширномъ дѣлѣ государственнаго устройства. Для организаціи, для обсужденія новыхъ мѣръ, для пріисканія средствъ управленія, коллегіальныя мѣста, по своей сущности, способнѣе личной администраціи. Мѣра, обдуманная многими лицами, прошедшая чрезъ медленную повѣрку долгихъ преній, имѣетъ болѣе ручательствъ полноты и зрѣлости. Личныя цѣли, которыя могли бы исказить ее, при такихъ условіяхъ проявляются менѣе". Едва ли мы ошибемся, если скажемъ, что въ такомъ же приблизительно положеніи находились у насъ дѣла и въ началѣ нынѣшняго столѣтія. Общественныя и государственныя потребности настолько развились уже и усложнились, что существовавшія учрежденія перестали удовлетворять своей цѣли; администра-

тивная организація и дѣятельность далеко отстали отъ дѣйствительной жизни: требовалось пересозданіе ихъ, обновленіе, приспособленіе къ потребностямъ народной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ составленіе новыхъ уставовъ и правилъ дѣятельности.

Молодому правительству начала текущаго вѣка предстояла довольно трудная дилемма: приходилось или возстановить съ прежнимъ значеніемъ коллегіальное начало, обновивши его и давши ему болѣе правильное выраженіе, или обратиться къ системѣ прямо противоположной. Увлеченное примѣромъ Запада, гдѣ господствовала уже министерская система, нашедшая полное и совершенное свое выраженіе въ администраціи Наполеоновской Франціи, русское правительство склонилось также къ этой системѣ, и коллегіи, вмѣсто того, чтобы быть улучшенными и обновленными, окончательно сошли съ государственной сцены. Однако, какъ самому императору Александру I, такъ равно и его сотрудникамъ по реформамъ, очень хорошо было извѣстно, что коренные недостатки министерской системы на Западѣ получили сильный противовѣсъ въ народномъ представительствѣ. Поэтому, если Александръ I рѣшился обратиться къ этой системѣ, то очевидно въ предположеніи кореннаго измѣненія въ самомъ государственномъ строѣ; это подтверждается многими историческими документами: самый планъ министерской реорганизаціи въ первоначальномъ своемъ видѣ былъ иной, нежели какимъ онъ осуществился. Обстоятельства сложились такъ, что большая часть предположеній графа Сперанскаго не осуществилась; отсюда и самыя учрежденія, будучи поставлены не на тѣ основанія, которыя для нихъ готовились, не могли обнаружить и тѣхъ результатовъ, которыхъ можно было бы ожидать отъ нихъ при другихъ условіяхъ. Такимъ образомъ, въ самыя основанія возникновенія министерствъ легли нѣкоторыя ложныя предположенія. Вотъ почему, между прочимъ, въ первые годы существованія министерской системы намъ приходится наблюдать весьма любопытныя и знаменательныя явленія: стремленія правительства установить прочныя основы министерской отвѣтственности и безуспѣшность ихъ, констатированіе этого обстоятельства со стороны приверженцевъ коллегіальной системы и борьба послѣднихъ противъ единоличнаго начала въ управленіи.

Отвѣтственность министровъ въ неограниченной монархіи представляетъ, какъ извѣстно, огромное различіе отъ подобной же отвѣтственности въ государствѣ конституціонномъ. Это хорошо понималось и составителями „общаго учрежденія министерствъ“, которые организуютъ отвѣтственность не политическую, но исключительно юридическую. Превышеніе власти и бездѣйствіе—вотъ два основныхъ повода привлеченія министровъ къ отвѣтственности на основаніи „общаго учрежденія“. Превышеніе власти, о которомъ говоритъ „общее учрежденіе“, есть изданіе распоряженій, противныхъ законамъ; бездѣйствіе—это непринятіе надлежащихъ мѣръ, результатомъ чего оказывается государственный ущербъ. Но, высказывая эти основныя положенія министерской отвѣтственности, составители общаго учрежденія невольно впали сами съ собою въ довольно замѣтное противорѣчіе, такъ какъ они же и въ томъ же самомъ „учрежденіи“ выдвинули на видное мѣсто принципъ закономѣрнаго повиновенія низшихъ учрежденій высшимъ и въ частности министерствамъ. Въ силу этого принципа министерскія распоряженія, противныя законамъ, въ томъ только случаѣ могли быть исполняемы низшими установленіями, когда, по ихъ представленію, были бы одобрены сенатомъ; въ противномъ случаѣ и исполненіе ихъ не могло осуществиться; такимъ образомъ, по „общему учрежденію министерствъ“ весьма трудно себѣ и представить случай привлеченія министра къ отвѣтственности за осуществленіе мѣръ, противныхъ закону. Если министерское распоряженіе подтверждено сенатомъ, министръ не можетъ подлежать отвѣтственности; если оно не подтверждено, оно не должно быть исполнено и, слѣдовательно, опять таки нѣтъ основанія для привлеченія министра къ отвѣтственности. Отвѣтственность министровъ за исполненіе изданныхъ ими и противорѣчащихъ закону распоряженій была бы возможной въ томъ только случаѣ, когда подчиненныя установленія, получивши подобнаго рода распоряженія, по недоразумѣнію, незнанію или невниманію, не усмотрѣли бы въ нихъ ничего, отмѣняющаго существующій законъ, и благодаря только этому привели бы распоряженіе въ исполненіе; или же законодатель могъ предполагать исполненіе противозаконныхъ распоряженій министровъ подъ вліяніемъ боязни или ложно понимаемаго долга безусловнаго іерархическаго подчиненія низшихъ установле-

ній высшимъ; то и другое въ глазахъ законодателя могло быть только исключеніемъ; вотъ почему, съ принципіальной точки зрѣнія, „общее учрежденіе“ впадаетъ въ противорѣчіе, а самый законъ объ отвѣтственности за превышеніе власти теряетъ подъ собою почву. Въ самомъ дѣлѣ, какая практическая необходимость подвергать министровъ отвѣтственности за распоряженія, отмѣняющія законъ, когда они безъ утвержденія сената никогда не могли бы быть и исполнены? Такія распоряженія всегда оказывались бы безвредными и свидѣтельствовали бы только о недостаточномъ знаніи министрами существующихъ законовъ или же объ ихъ недостаточномъ къ нимъ уваженіи; но ни тутъ, ни тамъ нѣтъ еще на лицо преступленій, за которыя можно было бы подвергать министровъ юридической отвѣтственности.

Оказавшись безсильнымъ установить дѣйствительно реальныя основы отвѣтственности министровъ за противозаконныя распоряженія, „общее учрежденіе министерствъ“ могло бы, по крайней мѣрѣ, установить надлежащую отвѣтственность за такія министерскія распоряженія, которыя, не будучи противны закону, могли бы представлять крайнія неудобства ихъ исполненія въ виду тѣхъ или другихъ мѣстныхъ условій и грозить въ случаѣ исполненія государственнымъ ущербомъ. Установленіе отвѣтственности въ такихъ случаяхъ тѣмъ болѣе должно было бы имѣть мѣсто, что мѣстныя установленія не были уполномочены для разрѣшенія этихъ случаевъ обращаться въ сенатъ, но обязаны были ограничиваться лишь указаніемъ на неудобства исполненія министерскихъ распоряженій самимъ министрамъ. „Общее учрежденіе министерствъ“ ничего, однако, по этому поводу не содержитъ, и изъ ст. 282 можно вывести лишь заключеніе, что за такого рода распоряженія министры не должны были подвергаться никакой отвѣтственности.

Установивши призрачную отвѣтственность министровъ за превышеніе власти въ смыслѣ изданія распоряженій, несогласныхъ съ закономъ, „общее учрежденіе“ за всѣмъ тѣмъ старалось еще подыскать тѣ случаи, въ которыхъ дѣятельность министровъ не могла бы быть подведена подъ понятіе превышенія власти.

Что касается другаго главнаго основанія для привлеченія министровъ къ отвѣтственности—ихъ бездѣйствія, то по

этому вопросу въ „общемъ учрежденіи“ не имѣется вовсе никакихъ точныхъ указаній. Второй пунктъ ст. 279 заявлялъ лишь, что министръ отвѣтствуетъ, если „оставивъ власть ему данную безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ“. Смыслъ этого узаконенія, очевидно, тотъ что министры должны были подвергаться отвѣтственности за неисполненіе возложенныхъ на нихъ обязанностей, когда отъ такого неисполненія произошель бы вредъ для государства: постановленіе, какъ видимъ, мало опредѣленное, если принять въ особенности во вниманіе то обстоятельство, что по тѣсной связи предметовъ вѣдомства, принятіе той или другой мѣры на столько же можетъ быть обязанностью одного министра, на сколько и другаго.

Предполагая, однако, министерскую отвѣтственность дѣломъ вполнѣ возможнымъ и осуществимымъ, „общее учрежденіе“ предусматривало также и способы возбужденія такой отвѣтственности, куда были отнесены: жалобы подчиненныхъ, донесенія мѣстныхъ начальствъ, судъ надъ подчиненными министрамъ лицами, ревизіи и т. д. Указавши на всѣ подобнаго рода средства или поводы привлеченія министровъ къ отвѣтственности, „общее учрежденіе министерствъ“, какъ бы опасаясь, не слишкомъ ли легко будетъ привлекать министровъ къ отвѣтственности, добавляло, что всѣ эти средства тогда только должны были имѣть силу, когда были бы основаны на ясныхъ и неопровержимыхъ доказательствахъ и когда кромѣ того, дѣйствіями министровъ былъ бы нанесенъ какой либо важный государственный ущербъ (§§ 287 и 288). Этимъ добавленіемъ закона сводились почти къ нулю всѣ вышеозначенные способы привлеченія министровъ къ отвѣтственности.

Припоминая все сказанное о министерской отвѣтственности, какъ опредѣляло ее законодательство императора Александра I, нельзя дѣйствительно не придти къ тому выводу, что, не смотря на все желаніе законодателя возможно точнѣе и строже формулировать положенія, касающіяся этого важнаго предмета, цѣль эта далеко не была достигнута: въ статьяхъ закона сталкивается масса противорѣчій и неясностей; на ряду съ стремленіемъ придать этому дѣлу серьезное значеніе, проглядываетъ какая то боязнь, въ силу чего одни постановленія парализуются другими. Въ результатѣ всего этого оказалось, что составители „общаго учрежденія мини-

стерствъ" были не въ силахъ справиться надлежащимъ образомъ съ вопросомъ министерской отвѣтственности, и весь отдѣлъ объ этомъ, при всей внѣшней и формальной стройности, страдаетъ отсутствіемъ содержательности: истинныхъ и реальныхъ основъ министерской отвѣтственности положено не было.

Все это очень хорошо понималось и современниками учрежденія министерствъ и ставилось на видъ правительству въ особенности тѣми изъ нихъ, которые были приверженцами коллегіальной системы, при чемъ въ этомъ сходились между собою какъ люди либеральные, такъ и консервативные. Помимо признанія вышеуказанныхъ недостатковъ законодательной регламентаціи вопроса о министерской отвѣтственности, современниками констатировались и нѣкоторыя другія явленія изъ области уже фактической жизни, куда относились отсутствіе надлежащаго и высшаго органа контроля за всей администраціей и „право личныхъ докладовъ". Для того, чтобы власть министровъ всегда оставалась въ назначенныхъ для нея предѣлахъ, надо было, чтобы органы, которымъ предоставлено было право контроля, дѣйствительно пользовались бы этимъ правомъ. Этого на самомъ дѣлѣ не было, да и не могло быть: попытка возвратить сенату его прежнее значеніе оказалась безуспѣшной. Сперанскій имѣлъ въ виду посредствомъ сената объединить всю администрацію, для чего предполагалась и радикальная реорганизація сената, на дѣлѣ неосуществившаяся. Въ письмѣ къ императору Александру I изъ Перми Сперанскій между прочимъ писалъ: „дай Богъ, Всемилостивѣйшій Государь, чтобы время сіе настало (т. е. время преобразованія сената). Проектъ можетъ быть перемѣненъ, исправленъ или совсѣмъ передѣланъ людьми болѣе меня свѣдущими, но я твердо увѣренъ, что безъ устройства сената, сообразнаго устройству министерствъ, безъ средоточія и твердой связи дѣлъ, министерства всегда будутъ наносить болѣе вреда и Вамъ заботы, нежели пользы и достоинства". Такимъ образомъ, самъ творецъ министерской организаціи находилъ необходимымъ для правильнаго хода дѣлъ объединить министерства въ коллегіальномъ установленіи—сенатѣ и тѣмъ самымъ создать противовѣсъ недостаткамъ единоличнаго управленія; замѣчательнымъ въ этомъ случаѣ представляется, конечно, то, что въ качествѣ лекарства противъ золъ едино-

личнаго управленія рекомендуется все то же коллегіальное начало. На самомъ дѣлѣ, однако, сенатъ такого значенія не получилъ, хотя de jure онъ и былъ признанъ средоточіемъ всѣхъ исполнительныхъ дѣлъ. Уже самое „учрежденіе министерствъ“ не находило возможнымъ вносить въ сенатъ всякаго рода дѣла; дѣла, подлежавшія тайнѣ, въ сенатъ не вносились Здѣсь и слѣдуетъ искать зародышъ тѣхъ личныхъ докладовъ, которые впослѣдствіи получили такое громадное значеніе и приносили иногда такой громадный вредъ. Въ самомъ дѣлѣ, личные доклады, допущенные первоначально какъ исключенія и развившіеся впослѣдствіи до значительныхъ размѣровъ, породили то, противъ чего собственно и направлена была реформа—безотвѣтственность высшихъ должностныхъ лицъ. Современники министерской реформы понимали и высказывали, что тамъ, гдѣ контроль надъ управленіемъ принадлежитъ народу въ лицѣ его представителей, личные доклады министровъ главѣ государства надо признать не только полезными, но и необходимыми; тамъ глава государства долженъ находиться въ непрерывномъ общеніи съ своими агентами, такъ какъ каждое сколько нибудь важное распоряженіе главы государства должно быть контрасигновано соотвѣтствующимъ министромъ, отвѣтственнымъ за его законность предъ народнымъ представительствомъ; напротивъ, въ неограниченной монархіи министры, являясь агентами государя, предъ нимъ одинъ и отвѣтственны, такъ что, получивши полномочіе на какую либо мѣру непосредственно отъ главы государства, они тѣмъ самымъ слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность. Здравый умъ Сперанскаго также, конечно, не могъ этого не понимать: „общее учрежденіе министерствъ“, какъ было уже замѣчено, желало поставить между государемъ и министрами сенатъ, чрезъ который и должны были идти всеподданнѣйшіе доклады; вышло какъ разъ наоборотъ: министры, какъ не разъ замѣчали современники Александра I, стали между государемъ и сенатомъ, и, докладывая государю, не подчинялись уже болѣе никакому другому учрежденію. Карамзинъ по этому поводу писалъ: „Россіею правили министры, т. е. каждый по своей части могъ творить и разрушать“, и въ этихъ словахъ заключалась значительная доля правды.

Но не только люди консервативные, какимъ былъ Карамзинъ, возставали противъ министерствъ, но и безпристрастные цѣнители также находили въ нихъ болѣе вреда, нежели пользы. Такъ, въ 1827 году появилась записка, авторъ которой пожелалъ остаться неизвѣстнымъ; отличаясь вообще осторожностью и умѣренностью сужденій, записка отдавала предпочтеніе старой коллегіальной системѣ: „опытъ доказалъ, говорилось въ запискѣ, что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министерствъ безпрестанно мѣняется система правленія, чего въ благоустроенномъ государствѣ допускать не должно и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему предметовъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границу ввѣренной ему власти; что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы; что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали раповременно пенсіи, аренды, ордена и повышеніе чинами: что всѣ сіи награды получаются исключительно служащими въ министерствахъ, возбуждаютъ унынie и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а наче губернскихъ, не имѣющихъ особаго покровительства, и что они, умножая раздачу чиновъ и орденовъ, унижаютъ въ общемъ мнѣніи цѣну сихъ полезныхъ наградъ.“ [1]). Авторъ записки, повидимому, хорошо былъ знакомъ съ практикой министерскаго управленія и искусстно попадаетъ въ его больныя мѣста.

Но современники учрежденія министерствъ отмѣчали и другіе, не менѣе существенные, недостатки министерской системы; такъ, указывалось на то, что эта система усилила централизацію управленія и способствовала наибольшему развитію бюрократіи съ ея патронатомъ и слѣпымъ повиновеніемъ низшихъ служащихъ непосредственно высшимъ. „Тщетно, по словамъ Трощинскаго, законы въ разныя времена усиливались положить предѣлы слѣпому повиновенію подчиненныхъ; но не согласно съ природою, чтобы подчиненный противопоставилъ законъ своему начальнику, отъ котораго зависитъ все его счастье и несчастье. Начальникъ опредѣляетъ его къ

[1]) Архивъ Кочалова, 1859; III, 58—59.

мѣсту, тотъ же начальникъ лишаетъ его мѣста, когда заблагоразсудитъ; слѣдственно подчиненному не остается ничего дѣлать, какъ только содѣйствовать видамъ начальника, которому онъ всѣмъ обязанъ, отъ покровительства котораго онъ всего ожидаетъ и отъ неудовольствія котораго должепъ непрестанно опасаться худыхъ для себя послѣдствій; впрочемъ, и подчиненному невыгодно неполнять то, чего отъ него требуетъ начальникъ, ибо въ свою очередь и онъ по своей части можетъ также позволять себѣ злоупотребленія, соразмѣрныя со степенью своего званія" [1]). Трощинскій былъ практикъ, и въ его словахъ много жизненной правды: но онъ возвышался и до теоретическихъ соображеній, заявляя, что единоличная форма управленія безъ ущерба можетъ быть допущена тогда, „когда чиновники, пользующіеся личною властью, встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противовѣсія ихъ произволу". Трощинскій былъ во многомъ правъ и весьма послѣдователенъ въ своихъ сужденіяхъ: будучи консерваторомъ и не сочувствуя конституціоннымъ планамъ правительства, онъ явился противникомъ и министерской системы, долженствовавшей, по его мнѣнію, сопутствовать лишь конституціонному режиму.

Справедливо указывались и другія невыгоды министерской системы; такъ, заявляли, что въ виду зависимости при этой системѣ всего управленія въ извѣстной отрасли отъ личности, но не отъ учрежденія, для главы государства представляется необходимымъ болѣе, чѣмъ когда либо въ другомъ случаѣ, удостовѣряться, при избраніи министровъ, въ ихъ способности управлять ввѣренными имъ частями; слѣдовательно и отъ главы государства требуется еще способность выбирать людей, понимать ихъ и вѣрно оцѣнивать, что возлагаетъ на него, такимъ образомъ, большую нравственную отвѣтственность.

Если, такимъ образомъ, уже и современники министерской реформы видѣли въ ней много недостатковъ чисто принципіальнаго характера, если нельзя не согласиться съ правильностью ихъ воззрѣній, то невольно возбуждается вопросъ, почему же была введена эта система управленія, почему не

[1]) Сборникъ русск. истор. общества. 1868, III, 44—45.

осталась система коллегіальная, во многихъ отношеніяхъ ее превосходившая.

Русскіе государствовѣды пытались уже разрѣшить этотъ вопросъ. Одни изъ нихъ полагали, что министерства введены въ виду необходимости „сколько нибудь правильно распредѣлить задачи управленія, установить хотя какія нибудь условія отвѣтственности"; кромѣ того въ этомъ случаѣ и примѣръ Западной Европы могъ играть не послѣднюю роль [1]). Весьма возможно, что, обращаясь къ новой системѣ управленія, правительство имѣло, между прочимъ, въ виду вывести администрацію изъ того хаотическаго состоянія, въ которомъ она находилась; однако, очевидно, что указанные недостатки, какъ отсутствіе правильнаго распредѣленія задачъ управленія и неудовлетворительная организація отвѣтственности должностныхъ лицъ вовсе не обусловливаются сущностью коллегіальной системы. Если представители указываемаго воззрѣнія полагали далѣе, что для существованія коллегіальной системы у насъ недоставало двухъ условій: 1) общей и цѣльной системы администраціи и 2) надлежащимъ образомъ организованнаго учрежденія верховнаго контроля, то оба эти условія одинаково желательны для управленія, все равно, коллегіальную или единоличную организацію имѣютъ центральныя учрежденія. Если этихъ условій въ концѣ прошлаго вѣка не было, то отсюда, повидимому, можно было бы только предполагать, что правительство должно было стремиться къ ихъ созданію, а для этого не требовалось прибѣгать къ коренной ломкѣ организаціи учрежденій. Справедливость этого доказывается именно тѣмъ, что и послѣ учрежденія министерствъ сенатъ, въ качествѣ контролирующаго и регулирующаго учрежденія, нисколько не выдвинулся впередъ, и реальныхъ основъ отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ создано не было.

Другіе наши государствовѣды [2]) объясняютъ замѣну коллегіальныхъ органовъ министерскими лишь тѣмъ, что было признано необходимымъ обособить судебную функцію отъ административной, и что коллегіальныя установленія потому именно и существовали, что обѣ эти функціи въ нихъ были

[1]) *Градовскій.* Начала русск. госуд. права, II, изд. 3, стр. 390.

[2]) *Коркуновъ.* Русское госуд. право, II, 180.

слиты. Едвали, однако, организацію учрежденій можно объяснять всецѣло родомъ ввѣряемыхъ имъ дѣлъ. Если дѣйствительно коллегіальная организація признается наиболѣе свойственной судебнымъ учрежденіямъ, то, во-1), дѣйствительная жизнь показываетъ намъ, что даже и судебная функція нерѣдко ввѣряется единоличнымъ органамъ, каковъ, напр., весьма распространенный институтъ мировыхъ судей; во-2), ни откуда не слѣдуетъ, чтобы коллегіальное начало вовсе уже было бы несвойственно административнымъ органамъ. Такимъ образомъ, судебная и административная функціи могутъ быть разграничены независимо отъ организаціи учрежденій. Кромѣ того, нельзя не замѣтить что и по учрежденіи министерствъ нѣкоторыя изъ нихъ продолжали выполнять и судебныя функціи, таковы министерство военное и морское, и что наиболѣе полное отдѣленіе суда отъ администраціи было произведено лишь съ изданіемъ уставовъ 20 ноября 1864 года. Полагаютъ также, что коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла удерживаться лишь пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, отрицательный, (?) полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя положительное осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни, явилась настоятельная необходимость поставить въ болѣе живую и непосредственную связь администрацію съ верховнымъ управленіемъ, и для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами“ [1]). Въ этихъ соображеніяхъ прежде всего непонятно, почему формальная, отрицательная и полицейская дѣятельность государства требовала коллегіальной организаціи учрежденій, а осуществленіе культурныхъ задачъ требуетъ единоличной организаціи; повидимому можно было бы разсуждать какъ разъ наоборотъ. Едвали можно согласиться и съ оцѣнкой исторической дѣятельности государства. Стремленіе государства къ осуществленію культурныхъ задачъ общественной жизни обнаружилось несомнѣнно ранѣе вступленія на престолъ императора Александра I. Дѣятельность Петра I заслуживаетъ въ этомъ случаѣ полнаго признанія; а онъ именно и ввелъ у насъ коллегіальную организацію центральныхъ

[1]) Тамъ же, стр. 185.

учрежденій. Наконецъ, непонятно и то, почему установленіе непосредственной связи между администраціей и верховнымъ управленіемъ возможно только при помощи единоличныхъ органовъ, и почему съ коллегіальными установленіями верховное управленіе можетъ сноситься только оффиціально, давать имъ указанія только формальными предписаніями. Если необходимы указанія верховной власти, то роль докладчиковъ передъ нею и посредниковъ между нею и администраціей могла быть предоставлена и предсѣдателямъ коллегій безъ присвоенія, однако, имъ права единоличной власти и дѣятельности.

Нѣкоторые изъ русскихъ государствовѣдовъ склонны думать, что замѣна коллегіальной организаціи высшихъ учрежденій организаціей единоличною произошла въ силу несовершенствъ коллегій: перенесенныя въ Россію формы коллегіальнаго устройства не заключали въ себѣ тѣхъ преимуществъ и достоинствъ, которыми характеризуется коллегіальная система, а, напротивъ, обнаружили въ значительной степени развитіе отрицательныхъ сторонъ этой системы. Кромѣ того, въ дѣлѣ этой замѣны непослѣднюю роль играетъ и вліяніе Запада [1]).

Обосновать и оправдать теоретически замѣну коллегій министерствами представляется весьма труднымъ; но объяснить это явленіе исторически, конечно, возможно. Первые министры появились, какъ извѣстно, еще при императорѣ Павлѣ. Принимая во вниманіе направленіе государственной политики того времени, можно думать, что единоличная организаціи центральныхъ учрежденій создается съ тою цѣлью, чтобы избавиться отъ нѣсколько сложныхъ и стѣснительныхъ формъ коллегіальной организаціи и обезпечить за собою большую свободу дѣйствій. Коллегіальная организація препятствуетъ этой свободѣ; при ней вся административная дѣятельность центральныхъ учрежденій имѣетъ тенденцію основываться по преимуществу на законѣ въ противоположность личному усмотрѣнію. При единоличной организаціи, напротивъ, свободной дѣятельности власти открывается гораздо болѣе широкій просторъ. Если эти соображенія могли бы быть признаны достаточными для объясненія появленія министерскихъ должностей въ концѣ прошлаго вѣка, то они недостаточно разъясняютъ дальнѣйшее и болѣе совершенное развитіе мини-

[1]) *Алексѣевъ.* Русск. госуд. право, стр. 368, 377 и слѣд.

стерской системы при императорѣ Александрѣ I. Послѣдній стремился организовать все государственное управленіе на началахъ законности и потому, если и рѣшился, конечно не безъ вліянія западно-европейскихъ порядковъ, ввести министерскую систему, то лишь въ предположеніи измѣненія всего государственнаго строя на западно-европейскій конституціонный образецъ, благодаря чему и могла бы быть обезпечена строгая закономѣрность дѣятельности центральныхъ учрежденій и сокращены способы и формы дѣятельности по личному усмотрѣнію. Созданные въ этомъ предположеніи министерства остались существовать, хотя предполагавшаяся коренная реорганизація государственнаго строя и не была осуществлена. Намъ кажется, что это обстоятельство не должно быть упускаемо изъ виду при объясненіи причинъ замѣны коллегіальной системы управленія системой министерской.

Если мы зададимъ себѣ вопросъ, безусловно ли необходимо было введеніе министерской системы въ началѣ текущаго столѣтія, то отвѣтить на него придется отрицательно; ни изъ чего не слѣдуетъ, что коллегіальное устройство высшихъ учрежденій не могло быть улучшено; если съ этимъ дѣломъ не справилось правительство XVIII вѣка, то могло справиться, и по всей вѣроятности дѣйствительно справилось бы, правительство XIX вѣка. Коллегіальное устройство центральныхъ органовъ имѣетъ огромныя достоинства въ неограниченной монархіи; въ то же время оно легко можетъ быть избавлено отъ тѣхъ недостатковъ, которые присущи единоличному режиму. Мы, однако далеки отъ того, чтобы приводить здѣсь всѣ доводы въ пользу коллегіальной системы; объ этомъ въ свое время писалось не мало, а теперь и самый вопросъ давно сданъ въ архивъ. Министерская система, несмотря на всѣ ея недостатки, упрочилась довольно крѣпко въ русскомъ административномъ механизмѣ, и никому, вѣроятно, не приходитъ въ голову мысль вновь возвратиться къ той системѣ, которая была погребена еще сто лѣтъ тому назадъ. Между тѣмъ, изучая исторію министерской организаціи въ теченіе вѣковаго ея существованія, приходится наблюдать въ весьма значительномъ количествѣ такого рода явленія, которыя ясно доказываютъ, что съ упраздненіемъ коллегій коллегіальное начало еще не умерло, что, напротивъ, оно все болѣе и болѣе проникаетъ собою министерскую организацію, и что такое

проникновеніе, начинается едва не на другой день послѣ возникновенія министерствъ.

При самомъ созданіи министерствъ, почти въ каждомъ изъ нихъ, по общему учрежденію, были образованы „совѣты" при министрѣ, для подачи послѣднему мнѣній по тѣмъ или другимъ вопросамъ управленія. Здѣсь, конечно, и коренится эмбріонъ коллегіальнаго начала въ министерской организаціи. Но первые совѣты—учрежденія почти безправныя; министры нисколько не связывались ихъ мнѣніями; лишь по нѣкоторымъ вопросамъ министрамъ вмѣнялось въ обязанность выслушивать эти мнѣнія, и по тѣмъ же самымъ вопросамъ эти мнѣнія могли доходить даже до свѣдѣнія верховной власти. Бюрократическій механизмъ министерской организаціи, однако, нисколько не могъ содѣйствовать тому, чтобы это въ дѣйствительности когда либо могло имѣть мѣсто. Всѣ члены министерскихъ совѣтовъ были должностными лицами, непосредственно подчиненными министрамъ; слѣдовательно, отъ нихъ и нельзя было ожидать никакой самостоятельности, никакого своего мнѣнія. Тѣмъ не менѣе, повторяемъ, эти именно совѣты и являются первыми представителями коллегіальнаго начала въ министерской организаціи; какъ и слѣдовало ожидать, начало это на первыхъ порахъ было совершенно подавлено, не имѣя и тѣни самостоятельности; но впослѣдствіи коллегіальной организаціи предстояло еще великое будущее. Идея коллегіальности въ управленіи настолько сама по себѣ живуча и плодотворна, что, не смотря на всѣ, повидимому, неблагопріятствовавшія ея развитію явленія и условія, она, хотя медленно и постепенно, но неуклонно завоевывала себѣ подобающее мѣсто какъ въ центральной бюрократической организаціи, такъ и въ мѣстномъ управленіи. Если въ настоящее время коллегіальное начало и не является еще преобладающимъ въ министерской организаціи, то все же оно пріобрѣло уже довольно замѣтное положеніе; проникая въ самыя нѣдра бюрократической организаціи и будучи по существу своему прямо противоположнымъ этой организаціи, оно несомнѣнно встрѣчаетъ много препятствій для своего развитія, ибо чѣмъ болѣе оно развивается, тѣмъ болѣе умаляется значеніе начала единоличнаго, чего представители послѣдняго не могутъ, конечно, не понимать. Отсюда борьба между тѣмъ и другимъ; борьба, правда, неравная, но въ конечномъ своемъ результатѣ дол-

жествующая склониться на сторону коллегіальнаго начала; по крайней мѣрѣ мы и теперь имѣемъ возможность наблюдать, какъ это начало шагъ за шагомъ отвоевываетъ свою позицію.

Въ настоящее время мы не найдемъ ни одного министерства, въ которомъ коллегіальное начало не играло бы ту или другую роль. Въ числѣ первыхъ министерствъ, давшихъ въ своей организаціи коллегіальному началу выдающееся значеніе, должны быть поставлены министерства военное и морское; ихъ совѣты, игравшіе первое время роль лишь совѣщательныхъ учрежденій при министрѣ, вскорѣ выходятъ изъ этого положенія: имъ присвоивается законосовѣщательная функція: они до нѣкоторой степени начинаютъ конкурировать даже съ государственнымъ совѣтомъ, переставши быть совѣтами при министрѣ, но являясь уже совѣтами главы государства по вопросамъ военно-сухопутнаго и морскаго вѣдомства; соотвѣтственно съ этимъ измѣнилась и ихъ организація. Усиленіе значенія этихъ совѣтовъ становится замѣтнымъ въ особенности съ шестидесятыхъ годовъ. Въ настоящее время это — учрежденія, совершенно независимыя отъ министровъ. Приблизительно съ того же времени обращаетъ на себя вниманіе развитіе въ военномъ министерствѣ, при каждой самостоятельной части управленія особыхъ коллегіальныхъ учрежденій, подъ именемъ комитетовъ, имѣющихъ своей задачей давать по возможности научныя обоснованія для той или другой спеціальности военнаго вѣдомства. Наконецъ, судебныя учрежденія въ составѣ того и другаго министерства имѣютъ также коллегіальную организацію.

Весьма значительное количество коллегіальныхъ учрежденій, отчасти съ исключительно совѣщательнымъ характеромъ, отчасти имѣющихъ нѣкоторую самостоятельность, находимъ мы и въ министерствѣ финансовъ. Совѣтъ министра, совѣтъ торговли и мануфактуръ, ученый комитетъ,—вотъ коллегіи съ совѣщательнымъ значеніемъ. Совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій и совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ являются коллегіальными органами въ составѣ этого министерства, имѣющими до нѣкоторой степени самостоятельное значеніе. Первый служитъ самостоятельнымъ высшимъ административнымъ учрежденіемъ въ Россіи по дѣламъ кредита, съ функціей, главнымъ образомъ, контролирующей. Совѣтъ же

по тарифнымъ дѣламъ является высшимъ учрежденіемъ какъ въ отношеніи тарифнаго комитета, такъ и желѣзнодорожнаго департамента. Въ составъ его входятъ представители различныхъ вѣдомствъ, и постановленія его имѣютъ, какъ сказано, не исключительно совѣщательное значеніе, такъ какъ несогласіе министра финансовъ съ мнѣніемъ большинства совѣта не уничтожаетъ еще со ipso его постановленій.

Центральное учрежденіе, существующее подъ именемъ государственнаго контроля, имѣетъ въ своемъ составѣ также одну коллегію съ рѣшающимъ значеніемъ—это совѣтъ государственнаго контроля. Состоя изъ государственнаго контролера, какъ предсѣдателя, его товарища, генералъ-контролеровъ и членовъ, назначаемыхъ верховной властью, совѣтъ служитъ высшей контролирующей инстанціей, руководящею ревизіонною дѣятельностью всѣхъ учрежденій государственнаго контроля, разрѣшающею, на основаніи дѣйствующихъ законовъ, всѣ недоразумѣнія и сомнѣнія въ дѣлѣ производства контроля. Государственный контролеръ играетъ въ этомъ учрежденіи роль лишь предсѣдателя.

Обращая вниманіе на разныя министерства, функціонирующія въ области такъ называемаго внутренняго управленія, мы и въ нихъ находимъ коллегіи отчасти съ совѣщательнымъ, отчасти съ рѣшающимъ характеромъ. Въ числѣ этихъ министерствъ наиболѣе обширную компетенцію имѣетъ министерство внутреннихъ дѣлъ. Въ немъ мы находимъ нѣсколько коллегій—совѣтъ статистическій съ совѣщательнымъ характеромъ, медицинскій совѣтъ—это высшее въ государствѣ учрежденіе по дѣламъ врачебно-ученымъ, врачебно-полицейскимъ и врачебно-судебнымъ. О высокомъ значеніи и авторитетѣ этой коллегіи свидѣтельствуетъ уже и самый составъ ея; въ нее входятъ не только чины того же министерства, но и высшіе чины медицинскаго управленія другихъ вѣдомствъ, таковы: начальникъ главнаго военно-медицинскаго управленія, главный медицинскій инспекторъ флота, инспекторъ по медицинской части учрежденій императрицы Маріи и инспекторъ врачебной части министерства императорскаго двора: всѣ эти лица являются непремѣнными членами совѣта; кромѣ того, въ числѣ непремѣнныхъ же членовъ состоятъ: одинъ представитель министерства народнаго просвѣщенія и одинъ отъ министерства

финансовъ. Всѣ дѣла въ совѣтѣ рѣшаются по большинству голосовъ. Отношенія между этимъ совѣтомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ представляются, однако, не вполнѣ выясненными; эта коллегія, можно сказать, только еще на пути къ своей полной самостоятельности. Дѣло въ томъ, что, по буквальному смыслу закона, постановленія совѣта представляются къ разсмотрѣнію и утвержденію министра. Законъ, однако, ничего не говоритъ о томъ, предоставляется ли министру право не утверждать постановленій совѣта; можно, конечно, думать, что это право разумѣется само собою; если ему предоставлено право утверждать, то было бы логическимъ противорѣчіемъ лишить его права не утверждать. Но если мы примемъ во вниманіе, что министръ внутреннихъ дѣлъ не является непремѣнно лицомъ съ научнымъ медицинскимъ образованіемъ, то предоставленіе ему права не утверждать постановленій медицинскаго совѣта оказывается лишеннымъ достаточнаго основанія; противъ такого права говоритъ также и то, что большинство членовъ совѣта принадлежитъ къ другимъ вѣдомствамъ и, слѣдовательно, не подчинено министру внутреннихъ дѣлъ. Вопросъ, такимъ образомъ, остается не вполнѣ выяснившимся, но едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что въ будущемъ эта медицинская коллегія получитъ вполнѣ самостоятельное положеніе.

Коллегіальное начало успѣло отвоевать себѣ довольно почетное положеніе и въ вѣдомствѣ путей сообщенія. Уже по закону 1809 года при „главномъ управленіи путей сообщенія“ былъ образованъ совѣтъ, и хотя власть директора, поставленнаго во главѣ управленія и была очень значительною, однако, по прямому смыслу закона, въ основаніе своихъ рѣшеній онъ долженъ былъ класть заключенія совѣта [1]). Однако, степень власти этой коллегіи въ послѣдующее время не была усилена, не смотря на то, что министерство путей сообщенія нѣсколько разъ подвергалось реорганизаціи. Съ распространеніемъ желѣзнодорожной сѣти, это министерство обнаружило явную тенденцію превратиться въ министерство желѣзныхъ дорогъ, какъ то очевидно изъ самаго числа желѣзнодорожныхъ учрежденій въ составѣ этого министерства, совершенно отодвигающихъ на второстепенный планъ другія весьма

[1]) Пол. Собр. Зак., № 23996, §§ 53 и слѣд.

немногочисленныя учрежденія этого министерства. Въ этой именно области, въ сферѣ регулированія желѣзнодорожнаго дѣла успѣла выдвинуться въ составѣ министерства одна коллегія, съ весьма значительнымъ авторитетомъ — это совѣтъ по-желѣзнодорожнымъ дѣламъ. По словамъ закона, онъ учрежденъ „для обсужденія и въ извѣстныхъ случаяхъ установленія мѣръ, относящихся до сооруженія, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ въ Имперіи ". Не смотря на названіе, это не совѣщательное учрежденіе при министрѣ, но самостоятельное, рѣшающее подлежащіе его разсмотрѣнію вопросы по большинству голосовъ. Для окончательныхъ постановленій совѣта, не идущихъ на утвержденіе высшихъ установленій, законъ правда, требуетъ согласія министра путей сообщенія; но во-1), такое согласіе требуется не отъ одного министра, но и отъ другихъ членовъ совѣта, являющихся представителями посторонннихъ вѣдомствъ; во-2), несогласіе министра еще не уничтожаетъ силы постановленій совѣта; только что въ такомъ случаѣ, а равно и въ томъ, когда несогласіе высказано кѣмъ либо изъ членовъ по другимъ самостоятельнымъ вѣдомствамъ, все дѣло поступаетъ или въ комитетъ министровъ, когда оно не касается вопросовъ законодательныхъ, или же, при наличности именно послѣдняго условія, въ государственный совѣтъ. Въ отношеніи совѣта министръ не является, такимъ образомъ, начальникомъ, принимающимъ или отвергающимъ по своему усмотрѣнію мнѣнія подчиненнаго ему учрежденія, но лишь предсѣдателемъ — это президентъ коллегіи. Министръ путей сообщенія въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ пользуется не большею властью, чѣмъ и представители отъ другихъ министерствъ — финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, земледѣлія, военнаго министерства и государственнаго контроля. Этимъ представителямъ принадлежитъ, какъ и министру путей сообщенія, право внесенія вопросовъ на разсмотрѣніе совѣта. Кромѣ указанныхъ представителей министерствъ и многихъ другихъ лицъ по назначенію верховной власти, въ составъ совѣта входятъ представители торговли, мануфактуръ, земледѣльческой и горнозаводской промышленности, по одному отъ каждой изъ названныхъ отраслей хозяйственной дѣятельности, а равно и два представителя частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Все вышеизложенное о желѣзнодорожной коллегіи заставляетъ при-

знать это учрежденіе весьма важнымъ и по своей организаціи, и по степени власти. Въ послѣднемъ отношеніи совѣтъ стоитъ выше, нежели общій министерскій совѣтъ, такъ какъ послѣдній не пользуется никакой самостоятельною распорядительною властью. Благодаря своему составу, при которомъ одинаково имѣютъ возможность обнаруживаться, какъ соображенія политическаго и административнаго характера, такъ и чисто практическаго свойства, гдѣ искусство государственнаго управленія удачнымъ образомъ можетъ быть комбинируемо и сообразуемо съ потребностями жизни, благодаря всему этому совѣтъ дѣйствительно могъ бы представлять значительныя гарантіи правильнаго и полезнаго желѣзнодорожнаго хозяйства, если бы, конечно, цѣлесообразность и правильность управленія обусловливались исключительно правильностью постановленій.

Кромѣ желѣзнодорожнаго совѣта, въ составѣ разсматриваемаго министерства имѣется еще одна коллегія—это инженерный совѣтъ, образованный для разсмотрѣнія и обсужденія техническихъ вопросовъ общаго значенія и проектовъ, смѣтъ и техническихъ условій наиболѣе важныхъ работъ, требующихъ значительныхъ расходовъ. Едва ли можно сомнѣваться, что и это учрежденіе имѣетъ значеніе, главнымъ образомъ, въ отношеніи желѣзныхъ дорогъ; однако, не смотря на то, что въ составѣ его могутъ участвовать на правахъ членовъ представители другихъ вѣдомствъ, учрежденіе это только совѣщательное и зависимое отъ министра.

Коллегіальное начало весьма значительно усилилось и въ министерствѣ государственныхъ имуществъ съ преобразованіемъ его въ министерство земледѣлія. Въ виду желанія обратить особенное вниманіе на развитіе въ Россіи сельско-хозяйственной промышленности, въ министерствѣ земледѣлія и государственныхъ имуществъ былъ образованъ сельско-хозяйственный совѣтъ. По словамъ закона „сельско-хозяйственный совѣтъ учреждается для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе сельскаго хозяйства вообще и отдѣльныхъ его отраслей въ частности". По своей организаціи совѣтъ напоминаетъ другіе совѣты новаго типа, т. е. онъ состоитъ не только изъ чиновъ министерства земледѣлія, но и изъ представителей посторонніхъ вѣдомствъ; число всѣхъ членовъ совѣта опредѣлено въ 30 человѣкъ, въ томъ числѣ

10 чиновъ министерства земледѣлія, пять отъ постороннихъ вѣдомствъ, какъ то отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, путей сообщенія и Императорскаго Двора и удѣловъ—по одному отъ каждаго; наконецъ, 15 членовъ изъ числа сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ, близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства. Всѣ члены совѣта, за исключеніемъ начальниковъ отдѣльныхъ учрежденій министерства земледѣлія, назначаются верховною властью, не исключая и членовъ изъ числа частныхъ лицъ; они приглашаются министромъ срокомъ на одинъ годъ и утверждаются въ этомъ званіи верховною властью. Такимъ образомъ, здѣсь невольно бросается въ глаза огромное представительство общественнаго элемента, равное именно представительству элемента бюрократическаго, что, конечно, свидѣтельствуетъ о довѣріи законодателя къ общественнымъ силамъ. Что касается степени власти совѣта, то относительно этого вопроса законъ не выражается достаточно ясно. Въ законѣ нигдѣ не говорится, чтобы постановленія совѣта требовали утвержденія министра; послѣдній по закону предсѣдатель совѣта, дѣла же рѣшаются по большинству голосовъ, а въ томъ числѣ долженъ быть поданъ голосъ и предсѣдателемъ, но всѣ журналы совѣта представляются министру, „который даетъ указанія относительно дальнѣйшаго направленія дѣлъ, по которымъ журналы состоялись“: постановленіе это страдаетъ неясностью; что значитъ: даетъ указанія относительно дальнѣйшаго направленія дѣлъ? Вопросы, которые не могутъ быть рѣшены властью самого министра, идутъ въ комитетъ министровъ или въ государственный совѣтъ; здѣсь совѣтъ на столько же самостоятеленъ на сколько и министръ, такъ какъ всѣ журналы его въ этомъ случаѣ представляются въ названныя высшія установленія; но по вопросамъ текущаго управленія постановленія совѣта скорѣе можно признать мнѣніями для министра необязательными, хотя бы онъ со своимъ голосомъ и остался въ меньшинствѣ. Кромѣ того, по прямому смыслу закона, дѣла и вопросы вносятся на обсужденіе совѣта не иначе, какъ по распоряженію министра. Все это заставляетъ думать, что сельско-хозяйственный совѣтъ—учрежденіе, не имѣющее распорядительной власти, и усиленіе коллегіальнаго начала въ этомъ министерствѣ обнаружилось лишь въ отношеніи момента обсужденія.

Министерство народнаго просвѣщенія съ первыхъ дней своего существованія не обходится безъ коллегіальныхъ учрежденій. Преобразованный изъ главнаго правленія училищъ совѣтъ министра имѣетъ свои особенности, какъ въ отношеніи организаціи, такъ и въ отношеніи предметовъ вѣдомства. Кромѣ чиновъ министерства, въ составъ совѣта входятъ еще нѣсколько лицъ: два штатныхъ члена по назначенію верховной власти, причемъ это число можетъ быть и увеличиваемо; попечители учебныхъ округовъ въ бытность ихъ въ Петербургѣ; могутъ быть приглашаемы и другія лица, въ томъ числѣ ректоры университетовъ и начальники другихъ учебныхъ заведеній. Всѣ эти лица подаютъ голосъ на правахъ членовъ совѣта. Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ составъ совѣта входятъ не только представители администраціи, но и науки, что вполнѣ соотвѣтствуетъ и самымъ задачамъ этого учрежденія. Въ совѣтѣ, согласно съ общимъ учрежденіемъ министерствъ, могутъ разсматриваться всякаго рода вопросы, которые находитъ нужнымъ предлагать ему министръ; но, кромѣ того, въ силу самого закона, въ совѣтѣ министра народнаго просвѣщенія должны разсматриваться: 1) проекты законовъ по учебной части и вопросы по преобразованію тѣхъ или другихъ учрежденій даннаго вѣдомства: 2) годовая денежная смѣта министерства и годовые отчеты по всѣмъ учрежденіямъ, подвѣдомственнымъ министерству; 3) вопросы хозяйственные и 4) дѣла, относящіяся до внутренняго устройства учебныхъ заведеній и внутренняго ихъ управленія въ учебномъ и воспитательномъ отношеніи; дѣла этой послѣдней категоріи разсматриваются предварительно въ ученомъ комитетѣ. Отсюда мы видимъ, что совѣтъ министра, принявши въ свое вѣдѣніе дѣла прежняго хозяйственнаго комитета, является въ настоящее время высшимъ въ государствѣ хозяйственно-педагогическимъ учрежденіемъ по вѣдомству народнаго просвѣщенія. Однако, по степени своей власти онъ стоитъ гораздо ниже другихъ, сродныхъ съ нимъ, учрежденій; онъ сохраняетъ согласно общему учрежденію министерствъ, лишь совѣщательное значеніе, и постановленія его получаютъ силу лишь по утвержденіи ихъ министромъ. При такомъ положеніи, совѣтъ можетъ оказывать вліяніе на дѣла народнаго образованія лишь посредственнымъ образомъ и въ незначительной степени; въ этомъ отношеніи онъ много уступаетъ францу-

скому „высшему совѣту народнаго просвѣщенія“; составъ этого послѣдняго гораздо болѣе многочисленный: онъ содержитъ въ себѣ компетентныхъ лицъ и спеціалистовъ по всѣмъ отраслямъ учебнаго дѣла, избираемыхъ разными учебными заведеніями и учрежденіями министерства народнаго просвѣщенія; лишь приблизительно одна десятая часть членовъ этого совѣта назначается декретомъ президента республики: число же всѣхъ членовъ достигаетъ до 60. Хотя мнѣнія совѣта по закону не связываютъ дѣйствій правительства, но послѣднее и само не можетъ обходиться безъ совѣта. Однако, въ виду того, что совѣтъ собирается только два раза въ годъ, при министерствѣ существуетъ постоянная коммисія совѣта изъ 15 членовъ, назначаемыхъ президентомъ республики и министромъ изъ состава совѣта. Подобнаго же рода совѣты существуютъ и въ другихъ государствахъ.

Роль и значеніе коллегіальнаго начала въ администраціи народнаго образованія представляются въ особенности важными. Дѣло умственнаго воспитанія народа требуетъ совокупныхъ усилій всѣхъ компетентныхъ лицъ: чѣмъ шире участіе спеціалистовъ, чѣмъ больше дается простора для выраженія желаній и потребностей общества, чѣмъ возможнѣе вліяніе послѣдняго въ данной области, тѣмъ легче, конечно, избѣжать роковыхъ ошибокъ въ дѣлѣ народнаго воспитанія, тѣмъ возможнѣе создать разумныя условія такого воспитанія. Вотъ почему совѣты народнаго образованія, подобные французскому, могутъ быть въ высшей степени плодотворными: совѣтъ министра народнаго просвѣщенія въ Россіи до нѣкоторой степени является миніатюрой французскаго; принимая во вниманіе общій ростъ коллегіальнаго начала въ министерской организаціи, обнаружившійся въ особенности въ послѣдніе годы, съ большой вѣроятностью можно предполагать, что это начало со временемъ займетъ подобающее мѣсто и въ министерствѣ народнаго просвѣщенія.

Коллегіальныя учрежденія есть и въ другихъ министерствахъ, но они не достигли сколько нибудь замѣтнаго развитія.

Принимая во вниманіе все вышеизложенное, необходимо приходится признать, что единоличное начало въ сферѣ высшей администраціи не могло вытѣснить коллегіальнаго и что, напротивъ, послѣднее все болѣе и болѣе развивается: въ этомъ

развитіи пока нѣтъ никакой планосообразности; коллегіальныя учрежденія возникаютъ, повидимому, подъ вліяніемъ случайныхъ причинъ: трудно объяснить, почему вдругъ усиливается значеніе коллегіальнаго начала въ томъ или другомъ министерствѣ, въ то или въ другое время. Изъ всей совокупности явленій можно только заключить, что есть какая то причина, какой то могучій факторъ, который благопріятствуетъ развитію коллегіальнаго начала въ самыхъ нѣдрахъ министерской организаціи; такимъ факторомъ едвали можетъ быть что либо другое, чѣмъ постепенное признаніе недостаточности единоличной организаціи въ дѣлѣ государственнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ постепенное же проникновеніе идеей превосходства совокупныхъ силъ надъ единичными. Какъ бы то ни было, усиленіе коллегіальнаго начала стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія. При открытіи министерствъ оно находилось въ нихъ въ зачаточномъ состояніи, теперь же мы имѣемъ уже нѣсколько самостоятельныхъ коллегій; таковы военная, адмиралтейская, кредитная, тарифная, контрольная, медицинская, желѣзнодорожная и весьма значительное число полусамостоятельныхъ и несамостоятельныхъ коллегій, какія можно найти въ каждомъ министерствѣ. Намъ могутъ замѣтить, что коллегіальное начало нисколько не противорѣчитъ министерскому, то и другое могутъ уживаться рядомъ, только что на долю перваго выпадаетъ моментъ обсужденія, на долю послѣдняго моментъ власти и исполненія, однимъ словомъ, совѣщательныя коллегіи вполнѣ мирно могутъ существовать въ составѣ министерскаго бюрократическаго механизма. Справедливость этой мысли трудно оспаривать, хотя все же совѣщательныя коллегіи именно доказываютъ несовершенство единоличной организаціи высшихъ учрежденій. Однако, въ настоящемъ очеркѣ мы имѣли въ виду остановить вниманіе читателя на тѣхъ коллегіяхъ, которыя, будучи въ составѣ министерствъ, пріобрѣли самостоятельное значеніе, при чемъ самостоятельность ихъ касается не только установленія тѣхъ или другихъ правилъ, выработки уставовъ, но и предпринятія въ тѣхъ или другихъ случаяхъ опредѣленныхъ мѣръ.

Мы не имѣемъ никакого основанія думать, что развитіе коллегіальнаго начала въ министерской организаціи не пойдетъ далѣе; напротивъ, все говоритъ за то, что оно непремѣнно будетъ развиваться и не только въ отношеніи момен-

та обсужденія, но и въ отношеніи момента власти. Существующія министерскія коллегіи носятъ, по времени своего возникновенія, какъ сказано, болѣе или менѣе случайный характеръ; многое зависитъ отъ лица самого министра, отъ выдвинувшихся временно на первый планъ отдѣльныхъ вопросовъ управленія, отъ господствующихъ въ правящихъ сферахъ временныхъ направленій и теченій, отъ дѣйствительно назрѣвшихъ потребностей жизни и т. д. Но разсматриваемое принципіально коллегіальное начало имѣетъ для всѣхъ отраслей управленія одинаковое значеніе; поэтому, если у насъ существуютъ самостоятельныя желѣзнодорожныя и тарифныя коллегіи, то отсюда не вытекаетъ, чтобы коллегія народнаго образованія должна была играть второстепенную роль и менѣе нуждалась бы въ самостоятельности; если мы имѣемъ коллегіи—кредитную, контрольную, сельско-хозяйственную, то почему слѣдуетъ отрицать возможность возникновенія коллегій: податной, торговопромышленной, цензурной (признаки зарожденія ея уже имѣются), почтово-телеграфной и т. д. Едва ли можно сомнѣваться, что возникновеніе подобнаго рода коллегій—вопросъ только времени.

Глава седьмая.

Организація губернскихъ властей.

Со времени изданія знаменитаго екатерининскаго „учрежденія о губерніяхъ“ прошло болѣе ста лѣтъ. За этотъ значительный промежутокъ времени условія мѣстной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вся картина губернскаго административнаго строя, настолько измѣнились, что между екатерининской губерніей и современной не остается почти ничего общаго. Начавшіяся вслѣдъ за смертью Екатерины измѣненія въ системѣ и организаціи губернскихъ властей продолжались съ перемѣннымъ успѣхомъ и въ послѣдующія царствованія, колеблясь то въ сторону прогресса, то въ направленіи обратномъ, пока не завершились грандіознымъ цикломъ мѣстныхъ реформъ императора Александра II. Проникнутое одной и той же прогрессивной идеей, новое законодательство какъ бы вдохнуло и воплотило эту идею въ созданныя имъ разнообразныя учрежденія; и притомъ настолько глубоко, что и послѣдующія видоизмѣненія, проникнутыя инымъ направленіемъ, носятъ на себѣ какъ бы искуственный характеръ, еще болѣе оттѣняя прогрессивныя начала, одушевляющія жизнь и дѣятельность мѣстныхъ органовъ.

Но дѣйствительная жизнь съ ея безчисленными потребностями, съ ея перемѣнчивыми теченіями и воззрѣніями, съ ея перекрещивающимися вліяніями разнообразныхъ факторовъ—политическаго, экономическаго, нравственнаго,—вноситъ въ сферу мѣстныхъ административныхъ учрежденій постоянно и непрерывно новыя явленія, затрудняя, такимъ образомъ,

отысканіе въ этомъ административномъ калейдоскопѣ общихъ доминирующихъ началъ.

Эти начала, однако, есть. Констатировать ихъ, поставить въ извѣстное соотношеніе, указать сравнительное ихъ достоинство и жизнеспособность—вотъ задача предлагаемаго очерка.

I.

Какъ ни разнообразны факторы, опредѣляющіе характеръ явленій административной жизни, эти послѣднія все же подлежатъ наблюденію и изученію; будучи въ сущности внѣшнимъ выраженіемъ господствующихъ идей, они отражаютъ на себѣ ихъ характеръ; идеи, развиваясь во времени, воплощаются и въ соотвѣтствующихъ внѣшнихъ формахъ: изучая, такимъ образомъ, послѣдовательное развитіе административныхъ формъ, мы тѣмъ самымъ получаемъ возможность знакомиться и съ одушевляющими ихъ идеями, т. е. съ общими господствующими административными началами. Конечно, самый циклъ этихъ идей или началъ имѣетъ разнообразный характеръ, такъ что и сами они подлежатъ еще извѣстной классификаціи; между ними есть первенствующія, есть и второстепенныя. Первыя доминируютъ надъ всѣмъ административнымъ строемъ, послѣднія находятъ свое внѣшнее выраженіе въ опредѣленныхъ административныхъ сферахъ. Исторически послѣдовательный ходъ развитія мѣстныхъ административныхъ формъ въ Россіи обнаруживаетъ постепенное развитіе и взаимное соотношеніе въ нихъ двухъ главныхъ общихъ началъ: начала политическаго и начала административнаго.

Начало политическое выражаетъ собою авторитетъ государственной власти; начало административное—интересы и потребности, вызывающіе управленіе. Первое является господствующимъ въ государственныхъ установленіяхъ въ теченіе всего довольно продолжительнаго періода постепеннаго развитія и упроченія абсолютной государственной власти; оно сохраняется и въ послѣдующее время, но начинаетъ уступать наибольшую долю вліянія началу административному. Все это легко объясняется тѣмъ, что государственная власть, до тѣхъ поръ пока ея положеніе и существованіе не вполнѣ еще упрочены, непрерывно стремится къ такому упроченію;

поэтому и всѣ ея органы прежде всего и болѣе всего должны представлять ея авторитетъ; это составляетъ главную задачу ихъ существованія: какія бы функціи они ни отправляли, доминирующимъ въ нихъ началомъ является начало политическое, т. е. то, что въ нихъ воплощается авторитетъ государственной власти—это было необходимо для усвоенія государственнымъ населеніемъ идеи единства и верховенства этой власти. Съ теченіемъ времени, въ силу естественнаго хода вещей, профессіональное назначеніе административныхъ органовъ быть представителями авторитета государственной власти, мало по малу терять подъ собою почву. Съ упроченіемъ государственнаго порядка съ большей силой на сцену выступаютъ интересы и потребности населенія; начало административное начинаетъ брать перевѣсъ надъ политическимъ, послѣднее, вошедши, такъ сказать, въ плоть и кровь учрежденій, стушевывается, перестаетъ обращать на себя вниманіе, начинаетъ разумѣться само собою въ каждомъ учрежденіи.

Современное мѣстное управленіе Россіи находится несомнѣнно подъ преобладающимъ вліяніемъ административнаго начала. На это указываетъ хотя бы та огромная масса мѣстныхъ учрежденій, которую намъ приходится наблюдать въ настоящее время; учрежденія эти вызваны ничѣмъ инымъ, какъ государственными потребностями. Но было бы ошибочно думать, что начало политическое совсѣмъ уже не играетъ никакой роли. Въ массѣ учрежденій, разумѣясь само собою, оно имѣетъ однако и спеціальнаго своего представителя; въ каждой губерніи начало авторитета государственной власти спеціально воплощается въ должности губернатора, а тѣмъ болѣе генералъ-губернатора тамъ, гдѣ учреждена эта должность.

Что дѣйствительно должность губернатора имѣетъ такое именно значеніе, на это указываютъ многіе признаки. Главнѣйшее назначеніе губернатора заключается въ томъ, чтобы быть представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и ея непосредственнымъ начальникомъ, охранителемъ въ ней неприкосновенности верховныхъ правъ самодержавія [1]). Въ этомъ, конечно, прежде всего и выражается начало авторитета. Несмотря на существованіе цѣлой массы губерн-

[1]) Сводъ Закон. т. II, 1892 г., ст. 270 и слѣд.

скихъ и уѣздныхъ установленій, дѣйствующихъ отъ имени верховной власти, въ качествѣ ея органовъ и агентовъ, и долженствующихъ, слѣдовательно, строго сообразоваться съ ея велѣніями или законами, а тѣмъ самымъ и охранять неприкосновенность правъ этой власти,—въ лицѣ губернатора сосредоточивается спеціальная функція подобнаго рода охраны правъ и спеціальное представительство этой власти въ губерніи. Вотъ почему законъ требуетъ, чтобы всѣ служащія въ губерніи лица, даже въ служебномъ отношеніи и неподчиненныя губернатору и стоящія выше его по классу должности или чину, оказывали ему должное уваженіе и въ случаѣ ихъ вызова или приглашенія губернаторомъ немедленно подчинялись бы его законнымъ требованіямъ [1]). Такія вы дающіяся права объясняются только тѣмъ, что губернаторъ уполномоченъ спеціально представлять авторитетъ государственной власти въ губерніи. Въ вышепреведенномъ постановленіи оказывается, однако, не вполнѣ яснымъ, о какихъ *законныхъ требованіяхъ* говорится въ ст. 292 втораго тома свода законовъ, которымъ всѣ служащія обязаны *немедленно* повиноваться, и въ какихъ именно случаяхъ они обязаны являться на вызовъ или приглашеніе губернатора. Не давая въ этомъ случаѣ никакихъ точныхъ и опредѣленныхъ указаній, законъ многое предоставляетъ такту самихъ губернаторовъ. Наблюдая установленный порядокъ сношеній съ разными установленіями и должностными лицами, губернаторы должны, по словамъ закона [2]). *всемѣрно стараться*, чтобы и въ самомъ существѣ своемъ отношенія эти никогда не отклонялись отъ своей настоящей единственной цѣли: скорѣйшаго законнаго теченія и окончанія возложенныхъ на разныя установленія дѣлъ, устраненія возникающихъ въ управленіи затрудненій и охраненія благоустройства и общей пользы. Только въ нѣкоторыхъ частныхъ случаяхъ указаны законныя требованія губернатора, которымъ должны повиноваться лица, стоящія по своему служебному рангу выше его; такъ, командующіе войсками округа обязаны, по требованію губернатора, давать войска для содѣйствія гражданскимъ

[1]) Ibid. ст. 292.
[2]) Ibid. ст. 410.

властямъ, не входя въ обсужденіе вопроса и цѣлесообразности призыва военной силы [1]). Но даже и этотъ случай, въ сущности, объясняется не столько правами губернатора въ качествѣ представителя высшей правительственной власти въ губерніи, сколько исключительностью и цѣлями безопасности, такъ что вопросъ о „закопныхъ требованіяхъ" остается во всей своей неопредѣленности.

Начало авторитета власти, представляемое губернаторомъ, подтверждается далѣе и тѣмъ обстоятельствомъ, что законъ съ особенной настойчивостью стремится сохранить за губернаторомъ предсѣдательствованіе въ губернскихъ установленіяхъ. Число такихъ установленій, функціонирующихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, сравнительно очень велико, если принять въ особенности во вниманіе, что на губернатора возложены все же нѣкоторыя и самостоятельныя функціи, и что, кромѣ того, онъ долженъ присутствовать въ нѣкоторыхъ установленіяхъ въ качествѣ члена, напр., въ особомъ присутствіи судебной палаты по дѣламъ о пререканіяхъ между судебными и правительственными мѣстами и о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные распоряженіями лицъ административнаго вѣдомства [2]). Очевидно, только желаніе сообщить губернскимъ установленіямъ особенный авторитетъ заставило законодателя возложить предсѣдательствованіе въ нихъ на губернатора, такъ какъ соображеніями чисто административнаго свойства подобнаго рода явленіе не можетъ быть оправдано. Губернаторъ, какъ представитель высшей правительственной власти въ губерніи, предсѣдательствуя въ различныхъ губернскихъ коллегіальныхъ установленіяхъ, по самому существу дѣла, долженъ независимо отъ своего личнаго желанія, стѣснять до нѣкоторой степени свободное и самостоятельное выраженіе мнѣній членами установленій и препятствовать, такимъ образомъ, вполнѣ объективному рѣшенію дѣлъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ, однако, прямо даетъ губернатору право не соглашаться съ рѣшеніями, постановленными по большинству голосовъ, и переносить дѣло въ высшія инстанціи; такова, напр., его роль въ губерн-

[1]) Прил. къ ст. 316.

[2]) Ст. 264—266.

скомъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ присутствіи и въ нѣкоторыхъ другихъ; напротивъ, въ немногихъ старыхъ учрежденіяхъ, каковы, напр., приказы общественнаго призрѣнія, губернатору, по словамъ закона, не присваивается преобладающаго значенія [1]). Но и помимо этого, неудобство закона о предсѣдательствованіи губернатора выражается и въ томъ, что нельзя на одно лицо возлагать непосильное бремя, что губернаторъ не имѣетъ физической возможности одинаково вполнѣ успѣшно выполнять возложенную на него закономъ обязанность въ отношеніи всѣхъ установленій, предсѣдательствованіе въ которыхъ на него возложено; затѣмъ, если онъ предсѣдательствуетъ въ одномъ учрежденіи, то въ то же время не можетъ уже предсѣдательствовать въ другихъ и болѣе десятка установленій должны каждое дожидаться своей очереди. Хотя это обыкновенно все такія установленія, дѣятельность которыхъ не является непрерывной, но обнаруживается лишь время отъ времени, или въ опредѣленные сроки, или по мѣрѣ надобности, все же указанное обстоятельство служитъ большой помѣхой для безпрепятственной и свободной дѣятельности губернскихъ установленій, стѣсняя въ то же время и самого губернатора. Обстоятельство это, повторяемъ, не можетъ объясняться ничѣмъ инымъ, какъ вліяніемъ политическаго начала, желаніемъ законодателя выдвинуть на видный планъ авторитетъ власти. При современной устойчивости всего административнаго механизма, при укоренившемся во всеобщемъ сознаніи авторитетѣ и могуществѣ государственныхъ учрежденій вообще, въ такомъ спеціальномъ представительствѣ государственнаго авторитета едва ли ощущается необходимость. Однако же, явленія политической и административной жизни не всегда бываютъ согласны съ требованіями цѣлесообразности, терпя на себѣ воздѣйствіе историческаго фактора.

Стремленіе законодателя поддержать значеніе политическаго начала въ управленіи обнаруживается далѣе какъ въ характерѣ компетенціи, такъ и въ формахъ дѣятельности губернатора. Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе въ этомъ отношеніи то обстоятельство, что кругъ вопросовъ подлежащихъ самостоятельному и непосредственному разрѣше-

[1]) Уставъ объ обществ. призрѣніи, изд. 1892, ст. 82.

нію губернатора безъ участія какихъ бы то ни было другихъ установленій, представляется довольно ограниченнымъ; напротивъ, участіе его въ дѣятельности другихъ установленій имѣетъ уже значительно большій объемъ, что же касается его наблюдательной и контролирующей дѣятельности, то она захватываетъ собою всѣ вопросы мѣстнаго управленія. Все это очень характерно для занимающаго насъ вопроса. Къ предметамъ непосредственной дѣятельности губернатора относится: производство ревизіи губерніи, а равно дѣла, требующія особой тайны и личнаго распоряженія губернатора; какія дѣла относятся къ категоріи дѣлъ, требующихъ тайны, законъ не разъясняетъ; во всякомъ случаѣ, это какія либо исключительныя дѣла, выходящія изъ предѣловъ нормальнаго и обычнаго теченія административной жизни. Что касается дѣлъ, требующихъ личнаго распоряженія губернатора, то сюда могутъ относиться различные вопросы, причемъ опредѣлить въ точности кругъ и предѣлы подобнаго рода личныхъ распоряженій представляется весьма труднымъ. Весьма видное мѣсто занимаетъ здѣсь право изданія распоряженій по вопросамъ полиціи безопасности, хотя самостоятельность губернатора въ этомъ случаѣ и не представляется обширной въ виду полной его зависимости отъ министра внутреннихъ дѣлъ, которому принадлежитъ, какъ извѣстно, право дополнять, измѣнять и отмѣнять такія постановленія. Кромѣ того, отъ личнаго распоряженія губернатора зависитъ предпринятіе отдѣльныхъ мѣръ въ видахъ охраненія безопасности, дѣла по службѣ чиновниковъ, выдача заграничныхъ паспортовъ и другихъ срочныхъ видовъ, первоначальныя или нетерпящія отсрочки распоряженія по охраненію народнаго здоровья, взысканія податей, разрѣшенія на устройство фабрикъ и заводовъ, распоряженія по дѣламъ печати и нѣкоторыя другія. Говоря вообще, власть и компетенція губернаторовъ гораздо шире тамъ, гдѣ не распространены реформы царствованія Александра II, земская, городская, судебная и другія. Здѣсь къ числу предметовъ, вѣдаемыхъ губернаторами, относятся и вопросы благосостоянія и вопросы судебные; здѣсь губернаторы являются хозяевами губерній въ гораздо большей степени, нежели въ губерніяхъ, управляемыхъ согласно реформамъ Александра II. Наконецъ, какъ сказано, наблюдательная функція губернаторовъ представляется почти безграничною. Ихъ контролю под-

лежатъ не только губернскія установленія вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ, но и учрежденія другихъ вѣдомствъ, учрежденія, имѣющія свое особое и независимое отъ губернатора мѣстное начальство: такова наблюдательная дѣятельность губернатора въ сферѣ церковнаго управленія, народнаго образованія, финансоваго управленія и проч. Все это объясняется тѣмъ, что губернаторъ имѣетъ своимъ спеціальнымъ призваніемъ воплощать въ себѣ начало авторитета государственной власти.

Этимъ же объясняются и нѣкоторыя формы его дѣятельности, какъ, напримѣръ, право останавливать исполненіе рѣшеній нѣкоторыхъ установленій съ коллегіальнымъ устройствомъ.

Все вышеизложенное подтверждаетъ, что начало авторитета власти не исчезло изъ административной сферы, что оно въ лицѣ губернатора имѣетъ своего спеціальнаго представителя; но вышеизложенное показываетъ также, что губернаторъ выступаетъ и въ качествѣ администратора, состоя въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ и выполняя въ тоже время требованія и другихъ министерствъ, занимая наконецъ, служебное положеніе, даже и низшее въ сравненіи съ другими должностными лицами мѣстнаго управленія; такая двойственность объясняется, конечно, тѣмъ, что губернаторская должность есть должность старинная и что въ прежнее время губернаторы сосредоточивали въ своихъ рукахъ все губернское управленіе; съ теченіемъ же времени, въ особенности съ образованіемъ министерствъ и подвѣдомственныхъ имъ мѣстнымъ установленій, губернское управленіе, такъ сказать, дифференцировалось, единство его рушилось и губернаторы мало по малу превратились исключительно въ органы министерства внутреннихъ дѣлъ, сохранивши, въ качествѣ историческаго остатка, значеніе хозяевъ губерніи, представителей высшей правительственной власти.

Господство въ сферѣ управленія двухъ началъ—политическаго и административнаго настолько соотвѣтствуетъ самой сущности управленія и государственныхъ установленій, что обнаруживается всюду и въ другихъ государствахъ, представляя лишь разныя взаимоотношенія между обоими началами. Выше было разъяснено значеніе начала авторитета власти въ губернскомъ управленіи въ Россіи. Сравнивая въ этомъ

отношеніи Россію съ другими государствами, мы наблюдаемъ, что во многихъ случаяхъ во главѣ мѣстныхъ административныхъ районовъ, соотвѣтствующихъ нашимъ губерніямъ, поставлены должностныя лица, весьма много напоминающія нашихъ губернаторовъ. Справедливость требуетъ, однако, сказать, что во многихъ государствахъ въ сферѣ мѣстнаго управленія преобладаетъ начало административное, интересы и потребности мѣстнаго населенія, и что начало авторитета власти не имѣетъ спеціальныхъ представителей.

Наибольшее сходство съ должностью русскихъ губернаторовъ имѣютъ префекты французскихъ департаментовъ. Будучи назначаемы главой государства, они стоятъ, по характеру своей дѣятельности, въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ котораго и зависитъ регулированіе ихъ дѣятельности. Въ положеніи префектовъ замѣчается та же двойственность, что и въ положеніи русскихъ губернаторовъ: они, подобно послѣднимъ, олицетворяютъ въ себѣ авторитетъ государственной власти, а затѣмъ являются и администраторами въ различныхъ отношеніяхъ. Законъ возлагаетъ на нихъ: 1) исполненіе распоряженій правительства и контроль за всей департаментской администраціей, 2) значительную роль по вопросамъ административной юстиціи, хотя здѣсь они функціонируютъ въ связи съ совѣтами префектуръ; 3) вѣдѣніе вопросовъ полиціи безопасности, причемъ въ этой именно области имъ принадлежитъ право издавать обязательныя постановленія. Спеціальными законами было признано за префектами право издавать обязательныя постановленія даже по такимъ вопросамъ, какъ охота, рыбная ловля, проселочныя дороги. Префекты участвуютъ въ дѣятельности различныхъ административныхъ установленій и пользуются извѣстными правами въ отношеніи органовъ самоуправленія. Наконецъ, они являются представителями и защитниками финансовыхъ интересовъ государства въ департаментахъ.

Постановленія и распоряженія префектовъ имѣютъ силу или сами по себѣ, или же должны быть утверждены министромъ внутреннихъ дѣлъ; во всякомъ случаѣ, послѣднему принадлежитъ право отмѣнять распоряженія префектовъ въ силу ихъ противорѣчія съ законами и распоряженіями правительства или по жалобамъ заинтересованныхъ лицъ [1]).

[1]) M. Hauriou. Précis de droit administratif. 1892, p. 271—277.

Детальное сравненіе должностей префектовъ и русскихъ губернаторовъ открываетъ между тѣми и другими замѣчательное сходство, такъ что даже невольно возникаетъ предположеніе, не было ли въ данномъ случаѣ законодательныхъ позаимствованій съ той или другой стороны.

Подобнаго же рода должности мы находимъ и въ тѣхъ государствахъ, которыя организуютъ свое административное устройство на манеръ французскаго. Такъ, губернаторы бельгійскихъ провинцій не только функціонируютъ въ качествѣ представителей авторитета государственной власти и въ то же время администраторовъ, но и служатъ посредниками между министрами и подчиненными имъ мѣстными установленіями. По своему положенію и задачамъ дѣятельности они весьма много напоминаютъ русскихъ губернаторовъ [1]). Стоящіе во главѣ австрійскихъ провинцій штатгальтеры или президенты также въ весьма значительной степени олицетворяютъ въ себѣ начало авторитета государственной власти [2]).

Въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ мы также находимъ во главѣ провинцій правительственныхъ агентовъ; таковы оберъ-президенты провинцій; но тамъ, гдѣ введена новая система управленія, характеризующаяся большимъ развитіемъ самоуправленія, оберъ-президенты провинцій функціонируютъ не какъ единоличные чиновники, но какъ предсѣдатели провинціальныхъ совѣтовъ; во главѣ округовъ (Bezirke), составныхъ частей провинцій, стоятъ также не единоличные начальники, но правительственныя учрежденія—правленія (Regirungen), предсѣдательствуемыя особыми президентами, и окружные комитеты (Bezirksrath), вѣдающіе между прочимъ административную юстицію [3]).

Въ Англіи мы вовсе не находимъ должностей, соотвѣтствующихъ нашимъ губернаторамъ. Во главѣ самаго крупнаго административнаго дѣленія—графства—не поставлено здѣсь никакой единоличной начальственной должности. Старинная должность шерифа, хоть и считается важнѣйшею въ графствѣ, въ дѣйствительности утратила свое значеніе. Ко-

[1]) Vautier, Das Staatsrecht des königreichs Belgien 1892, s. 145—147.
[2]) G. Meyer. Die Behördenorganisation. Переводъ П. Шеймана, стр. 77.
[3]) Ibid., стр. 61—67.

ронеръ функціонируетъ въ качествѣ судебнаго слѣдователя по особо важнымъ дѣламъ, а лордъ-лейтенантъ является начальникомъ милиціи въ графствѣ. Такимъ образомъ, всѣ эти должности нисколько не напоминаютъ должности губернаторовъ. Важнѣйшею должностью является здѣсь, какъ извѣстно, должность мировыхъ судей, ведущая свое начало еще съ XIII вѣка и совмѣщающая въ себѣ какъ судебныя, такъ и административныя функціи, по число мировыхъ судей въ графствѣ обыкновенно весьма значительно и каждый изъ нихъ простираетъ свою власть, за немногими исключеніями, на цѣлое графство: отсюда конкуррирующій характеръ ихъ дѣятельности; они дѣйствуютъ или единолично, или коллегіально [1]). Отсюда мы видимъ, что мировые судьи Англіи еще менѣе, чѣмъ другія должности, напоминаютъ нашихъ губернаторовъ.

Припоминая сказанное о начальникахъ губерній и другихъ соотвѣтствующихъ имъ территоріальныхъ дѣленій, мы приходимъ къ выводу, что всѣ европейскія государства могутъ быть раздѣлены въ отношеніи такихъ должностей на три группы: 1) тѣ, гдѣ во главѣ наиболѣе крупныхъ административныхъ дѣленій—департаментовъ, провинцій, губерній—стоятъ единоличныя начальственныя должности, воплощающія въ себѣ начало государственнаго авторитета; таковы: Россія, Франція, Бельгія, Австрія и др.; 2) тѣ государства, гдѣ во главѣ такихъ крупныхъ районовъ стоятъ бюрократически или коллегіально организованныя установленія, и гдѣ правительственные агенты являются не столько единоличными начальниками областей, сколько представителями или президентами учрежденій, стоящихъ *во* главѣ областей. Къ этой группѣ относятся государства германскія; наконецъ, 3) государства, въ которыхъ вовсе не существуетъ ни единоличныхъ должностей, ни учрежденій, стоящихъ во главѣ областей и воплощающихъ въ себѣ начало государственнаго авторитета, но существуютъ единоличные и иные органы для осуществленія спеціальныхъ административныхъ и судебныхъ функцій внутри областей. Сюда относится Англія.

II.

Если въ должности губернатора доминирующимъ началомъ является начало авторитета власти, то въ различнаго

[1]) Anson. The Law and Custom of the Costitution. 1892, II, 35—235.

рода губернскихъ установленіяхъ, будутъ ли они имѣть организацію коллегіальную или бюрократическую, начало авторитета власти не выдвигается на видный планъ: авторитетъ учрежденій разумѣется самъ собою и преобладающимъ въ нихъ началомъ оказывается начало административное—интересы и потребности государства и мѣстнаго населенія.

По общему правилу, объемъ дѣятельности губернскихъ установленій ограниченъ предѣлами губерніи: это основное правило, опредѣляющее самую сущность губернскихъ установленій. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оно, однако не вполнѣ выдержано; законъ предусматриваетъ такія губернскія установленія, дѣятельность которыхъ можетъ простираться не на одну, но на нѣсколько губерній; таковы, примѣръ, акцизныя управленія; явленіе это объясняется, конечно, тѣмъ, что обработка и выдѣлка предметовъ, обложенныхъ акцизными сборами, развита въ различныхъ губерніяхъ далеко не въ одинаковой степени; слѣдовательно, и нѣтъ необходимости непремѣнно въ каждой губерніи создавать соотвѣтствующія учрежденія; отсюда, повидимому, слѣдуетъ, что и вообще этого рода установленія не слѣдовало бы организовать въ видѣ губернскихъ, а было бы болѣе соотвѣтствующимъ дѣлу пріурочить ихъ къ особымъ округамъ. Причисленіе этихъ установленій къ губернскимъ объясняется, очевидно, желаніемъ законодателя подчинить ихъ губернаторскому надзору, что на практикѣ можетъ вести, однако, къ разнаго рода недоразумѣніямъ въ тѣхъ именно случаяхъ, когда дѣятельность акцизныхъ управленій простирается не на одну губернію. Въ самомъ дѣлѣ, законъ не выясняетъ, какими именно правами въ отношеніи акцизныхъ управленій и чиновъ этого вѣдомства пользуются губернаторы каждой изъ такихъ губерній. Принимая во вниманіе, что каждый губернаторъ дѣйствуетъ только въ предѣлахъ своей губерніи, надо допустить, что и въ отношеніи акцизныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ ихъ власть и права простираются только на тѣхъ изъ нихъ, которыя находятся и оперируютъ въ предѣлахъ ихъ губерній, т. е. приходится допустить временное и попеременное подчиненіе должностныхъ лицъ акцизнаго вѣдомства губернаторомъ различныхъ губерній, что очевидно противорѣчитъ самымъ элементарнымъ требованіямъ государственной службы. Въ отношеніи же самихъ управляющихъ акцизными сборами большій авторитетъ должна,

очевидно, имѣть власть того губернатора, въ предѣлахъ губерніи котораго находится губернское акцизное управленіе и постоянное мѣстопребываніе управляющаго, хотя эта двойственность положенія всегда можетъ влечь за собою разныя недоразумѣнія и пререканія, устраненіе которыхъ возможно лишь путемъ болѣе точнаго и детальнаго изложенія относящихся сюда статей закона. Недостаточность въ этомъ отношеніи нашего законодательства можетъ возмѣщаться, впрочемъ, тѣмъ широкимъ правомъ изданія распоряженій, которое предоставлено у насъ министру финансовъ.

Мы остановились на акцизныхъ установленіяхъ для того, чтобы выяснить, что понятіе губернскихъ установленій, простирающихъ свою дѣятельность не на одну губернію, заключаетъ въ себѣ contradictio in adjecto, и что всѣ недостатки, свойственные въ этомъ случаѣ акцизнымъ управленіямъ, всецѣло должны повторяться и во всѣхъ другихъ губернскихъ установленіяхъ, лишь только ихъ дѣятельность будетъ распространена не на одну губернію и подчинена контролю губернаторовъ. Другое дѣло, напримѣръ, учрежденія контрольныя; они не пріурочены къ округамъ, но въ то же время и не являются учрежденіями губернскими и не подчинены губернаторскому контролю.

Если губернскія установленія простираютъ свою дѣятельность на цѣлую губернію и если губернія дѣлится на уѣзды, то отсюда и становится совершенно понятнымъ, почему губернскія установленія обыкновенно имѣютъ подчиненныя имъ установленія уѣздныя; этотъ порядокъ настолько цѣлесообразенъ и соотвѣтствуетъ самому существу дѣла, что тѣ немногія губернскія установленія, которыя не имѣютъ подчиненныхъ имъ уѣздныхъ, каковы, напримѣръ, статистическіе комитеты, являются въ своей организаціи какъ бы не полными, занимаютъ въ системѣ губернскихъ установленій какое то второстепенное мѣсто, находясь въ своей дѣятельности въ зависимости отъ разныхъ вѣдомствъ и разныхъ учрежденій. Подчиненіе губернскимъ установленіямъ соотвѣтствующихъ уѣздныхъ является такимъ общимъ началомъ, которое необходимо должно быть распространено и на статистическіе комитеты, если желательно, чтобы ихъ дѣятельность была сколько нибудь плодотворной, и чтобы разработываемыя ими данныя имѣли хотя какую либо достовѣрность.

Желая найти въ губернскихъ установленіяхъ извѣстную систему, правильное ихъ соотношеніе, принадлежность каждаго изъ нихъ къ какой либо общей категоріи, классифицируя ихъ по предметамъ вѣдомства, не легко орієнтироваться среди цѣлой массы этихъ установленій, принимая въ особенности, во вниманіе, что съ учрежденіемъ министерствъ разрушилось прежнее единство губернскаго управленія, и что система мѣстнаго управленія съ характеромъ въ значительной степени провинціальнымъ замѣнилась всецѣло управленіемъ реальнымъ. Несомнѣнно, однако, что установленная въ наукѣ классификація отраслей управленія всецѣло примѣнима и къ губернскимъ установленіямъ; въ ней мы находимъ ту путеводную нить, которая даетъ намъ возможность сгруппировать многочисленныя и разнообразныя губернскія установленія въ нѣсколько большихъ группъ. Если въ наукѣ признаются пять самостоятельныхъ отраслей управленія—международная, военная, финансовая, судебная и внутренняго управленія,—если сюда слѣдуетъ присоединить еще самостоятельную отрасль контроля, то и губернскія установленія могутъ быть всѣ сведены къ этимъ отраслямъ, за исключеніемъ развѣ только отрасли международной, которая въ отношеніи мѣстныхъ установленій имѣетъ совершенно своеобразный характеръ. Мы боимся, однако, утомить вниманіе читателя этой группировкой губернскихъ установленій, думая при томъ же, что, руководствуясь этой системой, каждый легко можетъ самъ найти соотвѣтствующее мѣсто для каждаго учрежденія въ цѣлой системѣ губернскихъ учрежденій. Такая классификація губернскихъ учрежденій весьма много облегчаетъ уясненіе ихъ сравнительнаго значенія и самыхъ цѣлей ихъ существованія. Нѣкоторое затрудненіе при этомъ заключается только въ томъ, что въ числѣ губернскихъ установленій есть и такія, которыя имѣютъ смѣшанную компетенцію и относительно которыхъ нельзя съ точностью сказать, къ какой именно въ частности отрасли управленія они относятся; такой характеръ носятъ, напримѣръ, губернскія присутствія, какъ установленія административно-судебныя; управленія государственными имуществами, какъ установленія отчасти финансовыя, отчасти внутренняго управленія.

Въ практической жизни, однако, далеко не всегда считаются съ теоретическими требованіями и различіе губернскихъ

установленій основывается обыкновенно не на принадлежности ихъ къ той или другой самостоятельной отрасли управленія, но на подчиненіи ихъ тому или другому министерству; сами же министерства далеко не всегда являются представителями отдѣльныхъ и самостоятельныхъ отраслей управленія, распространяя свою дѣятельность иногда и на разнородныя вѣтви управленія. Этимъ и объясняется подчиненіе нѣкоторыхъ губернскихъ установленій внутренняго управленія министерству финансовъ; таковы, напримѣръ, фабричныя присутствія: другія установленія внутренняго управленія подчинены министерству государственныхъ имуществъ; таковы лѣсохранительные комитеты. Вообще начало подчиненія губернскихъ установленій соотвѣтствующимъ министерствамъ представляется далеко не выдержаннымъ: весьма нерѣдко мы наблюдаемъ, что вліяніе и воздѣйствіе отдѣльныхъ и различныхъ министерствъ находитъ мѣсто въ однихъ и тѣхъ же губернскихъ установленіяхъ, что и объясняется отчасти разнородностью цѣлей, преслѣдуемыхъ губернскими установленіями, отчасти вообще своеобразнымъ характеромъ нѣкоторыхъ установленій. Такъ, къ числу губернскихъ установленій, подчиненныхъ въ одно и то же время разнымъ министерствамъ, относятся: питейныя присутствія, присутствія по воинской повинности, губернскіе училищные совѣты. Первыя, будучи въ сущности органами внутренняго управленія, подчинены, однако, не только министерству внутреннихъ дѣлъ, но и министерству финансовъ; подчиненіе ихъ министерству финансовъ объясняется тѣмъ, что торговля вообще, а слѣдовательно и торговля крѣпкими напитками, находится у насъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ, и что эта именно торговля служитъ для государства весьма прибыльнымъ источникомъ дохода. Подчиненіе этихъ учрежденій министерству внутреннихъ дѣлъ объясняется другими цѣлями ихъ; такъ, во-1) нравственными, такъ какъ питейныя присутствія должны предупреждать чрезмѣрное распространеніе заведеній, торгующихъ крѣпкими напитками, каковое могло бы послужить въ ущербъ народной нравственности; во-2) цѣлями полицейскими, такъ какъ употребленіе крѣпкихъ напитковъ всегда грозитъ разнаго рода опасностями. Въ виду указанныхъ обстоятельствъ, въ особенности въ виду столкновенія финансовыхъ интересовъ государства съ интересами внутренняго благосостоянія и безопас-

пости, законъ требуетъ во многихъ случаяхъ совмѣстной дѣятельности обоихъ министерствъ; въ нѣкоторыхъ случаяхъ требуется соглашеніе и съ военнымъ министерствомъ [1]).

Присутствія по воинскимъ дѣламъ подчинены также двумъ министерствамъ: внутреннихъ дѣлъ и военному. Это объясняется тѣмъ, что организація всего порядка привлеченія къ отбыванію воинской повинности требуетъ соглашенія и совмѣстной дѣятельности этихъ двухъ вѣдомствъ. Даже порядокъ дѣлопроизводства въ присутствіяхъ по воинской повинности опредѣляется министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ военнымъ [2]).

Но въ особенности разнообразно участіе отдѣльныхъ вѣдомствъ въ губернскихъ училищныхъ совѣтахъ; въ нихъ участвуютъ представители вѣдомствъ: внутреннихъ дѣлъ и въ частности земства, народнаго просвѣщенія и православнаго исповѣданія. Заинтересованность этихъ вѣдомствъ въ данной области объясняется разными причинами и соображеніями. Забота о надлежащей постановкѣ педагогической части начальнаго образованія вызываетъ участіе вѣдомства просвѣщенія; религіозное направленіе преподаванія въ народной школѣ, предписываемое самимъ закономъ, обусловливаетъ участіе духовнаго вѣдомства; наблюденіе за благонадежностью преподавателей и закономѣрнымъ направленіемъ обученія вызываетъ участіе министерства внутреннихъ дѣлъ; наконецъ, хозяйственная сторона дѣла требуетъ участія органовъ самоуправленія.

Особенность губернскихъ учрежденій, подчиненныхъ не одному министерству, но разнымъ, заключается, между прочимъ, въ томъ, что они стоятъ въ гораздо болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ къ сенату, нежели другія губернскія установленія, что и соотвѣтствуетъ вполнѣ самой сущности дѣла; разъ въ одномъ и томъ же установленіи сталкиваются два самостоятельныхъ вѣдомства, то нельзя одно изъ нихъ поставить выше другого, и для разрѣшенія всегда возможныхъ въ этомъ случаѣ пререканій единственнымъ компетентнымъ учрежденіемъ является сенатъ. Но и помимо пререканій, многіе вопросы, разрѣ-

[1]) Уставъ объ акцизн. сборахъ, ст. 460.

[2]) Горяиновъ. Уставъ о воинской повинности. 1893. II. 209 и слѣд.

шаемые въ другихъ случаяхъ центральными учрежденіями, здѣсь рѣшаются сенатомъ, такъ какъ нецѣлесообразно сдѣлать апелляціонной инстанціей одинъ какой либо центральный органъ надъ мѣстнымъ учрежденіемъ, въ составъ котораго входятъ представители разныхъ центральныхъ вѣдомствъ и въ дѣятельности котораго заинтересованны разныя вѣдомства.

III.

Обращаясь къ уясненію общихъ началъ въ самой структурѣ губернскихъ установленій, мы прежде всего замѣчаемъ, что здѣсь господствуютъ два начала: коллегіальное и бюрократическое. Хотя коллегіальныя губернскія учрежденія ведутъ свое начало едва не со времени самого Петра I (ландратскія коллегіи), если они сдѣлались уже довольно многочисленными при Екатеринѣ II, то въ настоящее время эти учрежденія какъ въ отношеніи ихъ числа, такъ и самыхъ формъ сдѣлали огромные успѣхи. Типъ коллегіальныхъ губернскихъ установленій въ настоящее время является преобладающимъ. Всѣ губернскія установленія, созданныя за нѣсколько послѣднихъ десятковъ лѣтъ, имѣютъ коллегіальную организацію; это обстоятельство, между прочимъ, подтверждаетъ высказанную нами выше мысль о томъ, что въ системѣ губернскихъ установленій общимъ доминирующимъ началомъ служитъ въ настоящее время начало административное въ противоположность началу авторитета власти, такъ какъ, установляя коллегіальную организацію губернскихъ учрежденій, государственная власть имѣетъ при этомъ въ виду государственные и мѣстные интересы и потребности, которые, при коллегіальной организаціи учрежденій, имѣютъ болѣе шансовъ на всесторонее и цѣлесообразное обсужденіе и удовлетвореніе.

Обращаетъ на себя вниманіе въ особенности сравнительно новый типъ губернскихъ коллегіальныхъ учрежденій—это, такъ называемыя, присутствія, имѣющія смѣшанный составъ. Получая, при своемъ возникновеніи или самостоятельный характеръ или подчиняясь какому либо изъ существующихъ учрежденій, причемъ степень этой зависимости можетъ быть весьма различной, учрежденія разсматриваемаго типа характеризуются въ отношеніи своего внутренняго состава тѣмъ, что заключаютъ въ себѣ представителей различныхъ и

часто довольно многочисленныхъ вѣдомствъ; такія представители являются въ то же время начальниками или предсѣдателями, или, наконецъ, просто членами какихъ либо другихъ самостоятельныхъ бюрократическихъ или коллегіальныхъ учрежденій. Такія учрежденія мы найдемъ во всѣхъ отрасляхъ губернскаго управленія. Создавая такія установленія, законодатель можетъ руководиться различными соображеніями: къ этому его можетъ побуждать желаніе административнаго единства, стремленіе поставить учрежденія въ возможность функціонировать, не противорѣча одно другому; не послѣднее мѣсто въ этихъ соображеніяхъ можетъ играть и экономія государственныхъ средствъ, въ виду того, что члены смѣшанныхъ присутствій обыкновенно не получаютъ никакого вознагражденія за свою дѣятельность, ограничиваясь лишь тѣмъ содержаніемъ, которое имъ назначено по ихъ службѣ въ другихъ самостоятельныхъ учрежденіяхъ, не относящихся къ типу смѣшанныхъ присутствій. Нельзя отрицать силу этихъ соображеній; но съ другой стороны, не слѣдуетъ игнорировать и тѣхъ невыгодныхъ послѣдствій, которыя не минуемо вытекаютъ изъ такой организаціи учрежденій. При реальной системѣ управленія и при многочисленности губернскихъ учрежденій, стремленіе достигнуть единства управленія имѣетъ весьма мало шансовъ на успѣхъ. Между тѣмъ, участіе начальниковъ и чиновъ учрежденій съ самостоятельнымъ составомъ въ смѣшанныхъ присутствіяхъ должно непремѣнно отрывать ихъ отъ выполненія прямыхъ ихъ обязанностей, должно далѣе, дѣйствовать на нихъ удручающимъ образомъ въ виду многочисленныхъ присутствій, въ которыхъ имъ приходится участвовать, при томъ же безъ всякаго за этотъ трудъ вознагражденія: эти обстоятельства могутъ весьма невыгоднымъ образомъ отражаться на дѣятельности смѣшанныхъ присутствій, могутъ заставить смотрѣть на нихъ, какъ на нѣчто второстепенное, обусловливать совершенно формальныя къ нимъ отношенія, и учрежденія, вызванныя къ жизни для удовлетворенія иногда весьма важныхъ государственныхъ или мѣстныхъ потребностей, могутъ быть поставлены въ невозможность сдѣлать въ этомъ отношеніи что либо дѣйствительно полезное, соотвѣтствующее живымъ потребностямъ времени и мѣста. Во всякомъ случаѣ не подлежитъ никакому сомнѣнію то обстоятельство, что число присутствій, имѣющихъ смѣшан-

ный и несамостоятельный составъ, должно же имѣть свои предѣлы и что въ настоящее время оно до этихъ предѣловъ уже дошло. Въ самомъ дѣлѣ, можно ли признать вполнѣ нормальнымъ административный порядокъ, при которомъ предсѣдатель казенной палаты, помимо управленія послѣднею, долженъ участвовать еще въ качествѣ члена по крайней мѣрѣ въ 11 учрежденіяхъ: управляющій государственными имуществами—по крайней мѣрѣ въ 7; предсѣдатель губернской земской управы, какъ и городской голова, по крайней мѣрѣ въ 9 и т. д.; не взваливается ли такимъ путемъ на людей непосильный трудъ, не вносится ли путаницы и безпорядка въ дѣятельность учрежденій съ самостоятельнымъ составомъ, не способствуетъ ли это преобладанію въ дѣятельности смѣшанныхъ присутствій формализма и не пора ли, вообще, положить предѣлъ дальнѣйшему разрастанію числа учрежденій этого типа—вотъ вопросы, на которые отвѣтъ долженъ быть, какъ намъ кажется, только утвердительный.

Прежде чѣмъ прейти далѣе къ изученію отдѣльныхъ видовъ губернскихъ коллегіальныхъ учрежденій, которыя въ большинствѣ случаевъ, какъ мы замѣтили выше, называются присутствіями, посмотримъ сначала, что разумѣетъ нашъ законъ вообще подъ именемъ присутствія. Прямого отвѣта на этотъ вопросъ въ законѣ, однако, не содержится. Законъ упоминаетъ о „присутственныхъ мѣстахъ", „присутственной комнатѣ", о порядкѣ дѣлопроизводства въ „присутствіи", но что собственно слѣдуетъ подъ этимъ разумѣть, въ законѣ не объяснено. Изъ сопоставленія различныхъ мѣстъ закона, можно, однако заключить, что подъ именемъ присутствія слѣдуетъ разумѣть органъ, при помощи котораго учрежденіе функціонируетъ какъ цѣлое: если учрежденіе коллегіальное, то присутствіе есть совокупность членовъ подъ главенствомъ предсѣдателя, выполняющая возложенныя закономъ на учрежденіе обязанности въ опредѣленномъ для этого мѣстѣ. Присутствіе не тождественно поэтому съ учрежденіемъ, такъ какъ къ послѣднему могутъ относиться и такіе внутренніе органы, какъ канцеляріи. Присутствіе находится въ наличности только тогда, когда учрежденіе функціонируетъ, какъ цѣлое; оно можетъ функціонировать въ отдѣльныхъ своихъ частяхъ, но то не будутъ присутствія. Въ сложныхъ учрежденіяхъ можетъ быть и нѣсколько присутствій, когда каждое изъ нихъ имѣетъ

самостоятельный кругъ вѣдомства. Поэтому, сложныя учрежденія это такія, которыя состоятъ изъ нѣсколькихъ родственныхъ учрежденій, функціонирующихъ каждое при помощи особаго органа—присутствія. Но для понятія присутствія нашъ законъ устанавливаетъ еще нѣкоторыя другія внѣшнія условія: такъ требуется опредѣленное мѣсто; законъ говоритъ о присутственныхъ мѣстахъ, о присутственной комнатѣ. Кромѣ того, во всѣхъ безъ изъятія присутственныхъ мѣстахъ должно находиться въ присутственной комнатѣ зерцало, являющееся, очевидно, символомъ государственной власти. Ст. 39 общаго губернскаго учрежденія страдаетъ, однако, неясностью; давая категорическое повелѣніе о зерцалѣ, она въ то же время высказываетъ карательную угрозу въ видѣ выговора тѣмъ лицамъ, которыя будутъ виновны въ несоблюденіи этой статьи. Отсюда можно думать, что и отсутствіе зерцала не дѣлаетъ присутствій недѣйствительными. Еще меньшее значеніе можетъ имѣть ст. 38, говорящая объ убранствѣ присутственной комнаты и о тѣхъ предметахъ, которыя должны въ ней находиться. Большинство подобныхъ требованій закона основано еще на старомъ петровскомъ законодательствѣ и при новыхъ пересмотрахъ свода законовъ должно бы быть устранено, такъ какъ всякаго рода устарѣвшія законоположенія, остающіяся только на бумагѣ и неисполняемыя въ дѣйствительности, дискредитируютъ силу закона вообще.

Губернскія коллегіальныя учрежденія имѣютъ нѣсколько видовъ смотря по характеру своего личнаго состава. Такъ, составъ этотъ можетъ быть самостоятельнымъ и несамостоятельнымъ: послѣдній характеризуетъ собою, какъ мы видѣли, такъ называемыя, смѣшанныя присутствія. Коллегіальными учрежденіями съ самостоятельнымъ составомъ будутъ: 1) тѣ, члены которыхъ числятся въ этихъ учрежденіяхъ на службѣ и получаютъ за свою дѣятельность вознагражденіе въ видѣ положеннаго по штату содержанія; 2) тѣ, часть членовъ которыхъ можетъ и не состоять на государственной службѣ. Число губернскихъ коллегіальныхъ учрежденій съ самостоятельнымъ составомъ, вообще говоря, очень не велико; такъ, къ первой категоріи такихъ учрежденій принадлежатъ губернскія правленія по нѣкоторымъ, подлежащимъ ихъ вѣдѣнію, вопросамъ; ко второй слѣдуетъ отнести: податныя присутствія, городскія по квартирному налогу присутствія, приказы общественнаго призрѣнія, существующіе, какъ извѣстно, только въ

мѣстностяхъ, на которыя не распространены реформы Императора Александра II. Всѣ эти учрежденія имѣютъ самостоятельный составъ, не заключающій въ себѣ членовъ посторонних учрежденій.

Характеризуя вообще всѣ губернскія коллегіальныя установленія по ихъ личному составу, мы наблюдаемъ также, что одни изъ нихъ имѣютъ исключительно правительственный составъ, другія, помимо того, заключаютъ въ себѣ и выборныхъ членовъ отъ тѣхъ или другихъ вѣдомствъ или же категорій населенія. Коллегіальнымъ учрежденіемъ съ чисто правительственнымъ составомъ служитъ лишь губернское правленіе и то только по нѣкоторымъ дѣламъ; напротивъ, число коллегіальныхъ учрежденій съ участіемъ выборныхъ членовъ болѣе значительно: сюда относятся: податныя присутствія, присутствія по квартирному налогу, лѣсоохранительные комитеты, всѣ тѣ присутствія, въ составъ которыхъ входятъ представители земскаго и городского самоуправленія, а число таковыхъ присутствій весьма велико. Выборный составъ опять таки можетъ быть различнымъ, смотря по цѣлямъ и задачамъ учрежденія. Не принимая во вниманіе представителей земскаго и городского самоуправленія, входящихъ, какъ сказано, въ составъ весьма многихъ правительственныхъ коллегіальныхъ учрежденій, къ выборному составу принадлежатъ представители торговли и промышленности, какъ то мы видимъ въ податныхъ присутствіяхъ, представители лѣсовладѣльцевъ, какъ то мы видимъ въ лѣсоохранительныхъ комитетахъ; представители плательщиковъ квартирнаго налога—въ губернскихъ и городскихъ присутствіяхъ по квартирному налогу; наконецъ, есть старыя учрежденія съ представителями отъ сословій; таковы приказы общественнаго призрѣнія.

Что касается правительственныхъ представителей разныхъ вѣдомствъ въ губернскихъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, то роль ихъ не одинакова, что обусловливается отчасти вообще административнымъ положеніемъ и, такъ сказать, авторитетомъ учрежденій, отчасти, конечно, и характеромъ предметовъ вѣдомства коллегіальныхъ органовъ. Такъ, начальники старинныхъ учрежденій—казенныхъ палатъ, а равно и управляющіе государственными имуществами состоятъ членами весьма многихъ коллегіальныхъ учрежденій, иногда и не имѣющихъ вовсе финансоваго характера, что объясняется именно авто-

ритетомъ названныхъ учрежденій съ самостоятельнымъ составомъ. Правительственный составъ коллегіальныхъ учрежденій характеризуется далѣе тѣмъ, что въ однихъ случаяхъ онъ исчерпывается участіемъ представителей губернскихъ же учрежденій, въ другихъ въ него входятъ и представители окружныхъ учрежденій и въ этомъ послѣднемъ случаѣ губернское и окружное управленіе выступаетъ какъ бы въ единодушной работѣ въ силу единства интересовъ. Нужно замѣтить, что число учрежденій послѣдней категоріи даже значительнѣе, нежели первой.

Въ отношеніи правительственнаго состава коллегіальныхъ губернскихъ учрежденій слѣдуетъ сдѣлать еще нѣсколько замѣчаній, касающихся собственно только нѣкоторыхъ изъ нихъ; такъ, вводя въ составъ губернскихъ статистическихъ комитетовъ, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, представителей весьма многихъ вѣдомствъ, законодатель, неизвѣстно по какимъ соображеніямъ, исключилъ изъ этого состава представителей вѣдомствъ судебнаго и почтово-телеграфнаго. Участіе въ составѣ питейныхъ присутствій представителей земства, суда, полиціи, финансоваго вѣдомства объясняется, конечно, разнообразіемъ самыхъ задачъ, преслѣдуемыхъ этими учрежденіями; но участіе въ этомъ составѣ чиновника вѣдомства крестьянскаго управленія объяснить труднѣе. Всего вѣроятнѣе это участіе объясняется тѣмъ соображеніемъ, что крестьяне уже по самой своей численности являются главнѣйшими потребителями крѣпкихъ напитковъ и, слѣдовательно, въ отношеніи ихъ болѣе, нежели въ отношеніи другихъ, имѣютъ значеніе финансовыя, полицейскія, нравственныя и другія цѣли, преслѣдуемыя питейными присутствіями. Не вполнѣ понятнымъ оказывается и составъ фабричныхъ присутствій; такъ, участіе въ нихъ начальника губернскаго жандармскаго управленія, повидимому, не оправдывается дѣйствительными потребностями управленія фабричнымъ дѣломъ; въ данномъ случаѣ было бы болѣе умѣстнымъ участіе представителей общей полиціи. Введеніе въ составъ присутствій представителей отъ фабричной и заводской промышленности, съ одной стороны, и отъ рабочаго класса, съ другой, могло бы оказаться весьма полезнымъ. Въ присутствіяхъ по воинской повинности, по крайней мѣрѣ въ губернскихъ, право голоса, наравнѣ со всѣми другими членами, слѣдовало бы предоставить и представите-

лямъ медицинскаго вѣдомства, назначая для этой цѣли хотя бы лицъ, занимающихъ тѣ или другія правительственныя должности. Наконецъ, участіе во многихъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, и весьма часто даже въ роли предсѣдателей, предводителей дворянства, какъ представителей интересовъ сословныхъ, не оправдывается потребностями управленія и, очевидно, есть остатокъ отъ старыхъ порядковъ. Среди обширной системы губернскихъ установленій мы находимъ, на ряду съ коллегіальными установленіями, и установленія, организованныя бюрократически. При этомъ невольно бросаются въ глаза два обстоятельства: во 1-хъ, это все учрежденія болѣе или менѣе старинныя; во 2-хъ, большинство изъ нихъ—учрежденія финансовыя; губернскія правленія по нѣкоторымъ дѣламъ и губернскія жандармскія управленія—вотъ и всѣ учрежденія внутренняго управленія, организованныя бюрократически; всѣ остальныя бюрократическія губернскія учрежденія имѣютъ финансовый характеръ: таковы: казенныя палаты, управленія государственными имуществами, акцизныя управленія, контрольныя палаты. Что губернскія, полицейскія и финансовыя учрежденія организованы бюрократически, это, конечно, не дѣло случая; здѣсь законодатель руководствовался тѣмъ соображеніемъ, что при осуществленіи полицейскихъ и финансовыхъ функцій на болѣе видный планъ должно быть выдвинуто начало авторитета власти и что учрежденія, организованныя бюрократически, представляютъ для этого болѣе благопріятныхъ условій, нежели учрежденія коллегіальныя. Что касается самой организаціи губернскихъ бюрократическихъ учрежденій, то она вполнѣ соотвѣтствуетъ общему типу этихъ учрежденій, представляя особенности лишь въ деталяхъ, сообразно свойству и характеру задачъ и функцій, возложенныхъ на тѣ или другія изъ этихъ учрежденій.

IV.

Обращаясь къ разсмотрѣнію губернскихъ учрежденій по ихъ компетенціи и степени власти, мы не имѣемъ въ виду перечислять ихъ предметовъ вѣдомства; это можно найти въ соотвѣтствующихъ уставахъ; въ этомъ отношеніи мы ограничимся повтореніемъ, что по предметамъ вѣдомства всѣ гу-

бернскія учрежденія безъ труда могутъ быть подведены подъ вышеуказанныя самостоятельныя отрасли управленія. Мы скажемъ нѣсколько словъ лишь по поводу объема компетенціи, ея особеннаго характера, по поводу правъ учрежденій.

Объемъ компетенціи различныхъ губернскихъ установленій далеко не одинаковъ. Есть учрежденія съ строго опредѣленнымъ объемомъ компетенціи, захватывающимъ сравнительно не многое число предметовъ вѣдомства; есть и такія, компетенція которыхъ представляется чрезвычайно обширной и безъ точно обозначенныхъ предѣловъ. Всѣ новыя губернскія учрежденія, большею частью, присутствія со смѣшаннымъ составомъ, имѣютъ болѣе или менѣе точно опредѣленную компетенцію, будучи создаваемы въ видахъ удовлетворенія потребностей общегосударственной или мѣстной жизни. Таковы, напримѣръ, присутствія: податныя, по квартирному налогу, питейныя, по воинской повинности и другія. Точно опредѣленный кругъ предметовъ вѣдомства является важнѣйшимъ условіемъ правильной административной дѣятельности учрежденій; поэтому чѣмъ сложнѣе и разнохарактернѣе компетенція, тѣмъ затруднительнѣе и самая дѣятельность. Среди губернскихъ установленій есть, однако, такія, по преимуществу, какъ замѣчено, старинныя учрежденія еще екатерининскаго времени, которыя имѣютъ слишкомъ сложную и обширную компетенцію. Сюда относятся казенныя палаты и въ особенности губернскія правленія. Обширность компетенціи первыхъ объясняется, во 1-хъ, довольно сложной системой существующихъ у насъ налоговъ; во 2-хъ, подчиненіемъ этимъ учрежденіямъ другихъ финансовыхъ учрежденій, каковы податныя присутствія и по квартирному налогу, а равно казначейства: въ 3-хъ, возложеніемъ на нихъ, кромѣ чисто финансовыхъ функцій, завѣдыванія нѣкоторыми хозяйственными функціями. Но хотя эта компетенція и представляется дѣйствительно обширной, все же отдѣльные предметы вѣдомства находятся между собою въ тѣсной связи. Далеко нельзя сказать того же самаго о губернскихъ правленіяхъ. Мы позволимъ себѣ удѣлить этому учрежденію нѣсколько больше вниманія.

Въ силу ст. 436 общаго губерн. учрежд. (изд. 1892 г.), „губернское правленіе есть высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества“. Отсюда видно, что губернское правленіе не

только вѣдаетъ тѣ или другіе вопросы въ предѣлахъ губерніи, но и вообще управляетъ губерніею. Такое постановленіе закона, конечно требуетъ объясненія, такъ какъ, если дѣйствительно допустить, что губернское правленіе вообще управляетъ губерніею, то дѣлаются излишними всѣ прочія довольно многочисленныя губернскія установленія. Послѣднія, однако, существуютъ: слѣдовательно, вышеприведенной статьѣ закона, или слѣдуетъ придать иной смыслъ, нежели какой она имѣетъ буквально, или же признать ее вообще анахронизмомъ, какихъ въ нашемъ законодательствѣ весьма много. Когда губернскія правленія были только что образованы, число губернскихъ установленій было очень не велико и тогда относительно этихъ правленій дѣйствительно можно было сказать, что они управляли губерніями; но съ теченіемъ времени число губернскихъ установленій разрослось до обширныхъ размѣровъ со строго опредѣленными и спеціальными функціями; ни по своему составу, ни по задачамъ управленія они не могли стать въ подчиненныя отношенія къ губернскимъ правленіямъ; слѣдовательно, разсматриваемое постановленіе закона, понимаемое въ буквальномъ смыслѣ, является дѣйствительно анахронизмомъ, остаткомъ стараго законодательства. Но затѣмъ современное и дѣйствительное значеніе это постановленіе получаетъ въ томъ случаѣ, если не понимать его буквально, такъ какъ и на самомъ дѣлѣ компетенція губернскихъ правленій оказывается обширнѣйшею и даже конкуррирующею съ нѣкоторыми другими губернскими установленіями. Вся полиція безопасности въ губерніи и значительная часть вопросовъ благосостоянія, какъ то: народное здоровье, продовольствіе, промышленность, торговля, строительная часть, пути сообщенія—все это составляетъ предметъ вѣдѣнія губернскихъ правленій. Кромѣ того, въ кругъ предметовъ, подлежащихъ вѣдомству этого учрежденія, входятъ и такіе, которые не относятся къ области внутренняго управленія въ собственномъ смыслѣ этого слова и вѣдаются въ центрѣ управленія не министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, но другими министерствами; таковы дѣла по части финансоваго управленія, въ особенности по взысканію недоимокъ; таковы вопросы межеванія и судебнаго управленія [1]), относящіяся, какъ извѣстно, къ вѣдомству министерства юстиціи.

[1]) Сводъ закон. т. II. 1892 г. общ. губ. учрежд. ст. 438 и. 36 и слѣд.

Чтобы еще болѣе уяснить себѣ ст. 436, приписывающую губернскому правленію значеніе учрежденія, управляющаго вообще губерніею, слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что учрежденіе это дѣйствительно вѣдаетъ нѣкоторые предметы, касающіеся цѣлой губерніи и всѣхъ вѣдомствъ; сюда относится прежде всего обнародованіе въ губерніи законовъ и указовъ, какъ высочайшихъ, такъ и сенатскихъ; далѣе, надзоръ за повсемѣстнымъ исполненіемъ законовъ и прекращеніе противозаконныхъ дѣйствій, равно какъ и разсмотрѣніе сомнѣній въ понятіи законовъ и указаніе способовъ ихъ исполненія. Сюда слѣдуетъ присоединить право разрѣшенія пререканій между уѣздными и городскими присутственными мѣстами и лицами, дѣла по службѣ чиновниковъ и разныя другія задачи, осуществляемыя губернскими правленіями; главнымъ образомъ, при помощи полицейскихъ учрежденій. Весьма обширной представляется также наблюдательная и контролирующая функція губернскихъ правленій, простираясь не только на дѣятельность учрежденій, непосредственно подчиненныхъ правленіямъ, но и въ нѣкоторыхъ случаяхъ, на дѣла общественнаго управленія; такъ, сюда относится наблюденіе за дѣйствіями дворянскихъ опекъ и сиротскихъ судовъ, а равно и общій по губерніи надзоръ по врачебной части, находящейся въ вѣдѣніи по преимуществу органовъ городского и земскаго самоуправленія.

Но если принять во вниманіе, что губернскимъ правленіямъ подчинена вся полиція и что обязанности послѣдней положительно не имѣютъ никакихъ предѣловъ, то для насъ будетъ еще болѣе понятнымъ, что и компетенція губернскихъ правленій также не имѣетъ опредѣленныхъ границъ. Помимо содѣйствія различнымъ вѣдомствамъ въ осуществленіи предпринимаемыхъ ими мѣропріятій, помимо наблюденія за исполненіемъ законовъ, предупрежденія и пресѣченія всякаго рода опасностей, злоупотребленій и нарушеній закона, на полицейскія учрежденія возложена, какъ извѣстно, еще цѣлая масса спеціальныхъ функцій, которыя безъ труда можно было бы возложить на другія учрежденія и тѣмъ облегчить возможность цѣлесообразнаго исполненія полиціей функцій чисто полицейскаго свойства. Въ особенности велико число разнаго рода свидѣтельствъ и удостовѣреній, выдаваемыхъ полиціей, причемъ полицейскій персоналъ не имѣетъ ни до-

статочно времени, чтобы удостовѣряться въ истинномъ характерѣ констатируемыхъ имъ фактовъ, ни достаточнаго запаса необходимыхъ знаній. Укажемъ хотя бы на то, что на полицію возлагается тамъ, гдѣ нѣтъ уѣздныхъ предводителей дворянства, „выдача удостовѣреній въ безпорочномъ съ успѣхомъ отправленіи домашними наставниками и домашними учителями обязанностей ихъ по сему званію“ [1]). Выдача свидѣтельствъ о бѣдности, о родствѣ и свойствѣ, о поведеніи и благонадлежности, выдача разнаго рода свидѣтельствъ и билетовъ на основаніи спеціальныхъ уставовъ—все это и многое другое весьма затрудняетъ полицейскія установленія, заставляетъ нерѣдко дѣйствовать безъ достаточныхъ основаній за невозможностью всегда въ точности знать истинное положеніе дѣлъ или спеціальныя требованія разнообразныхъ и многочисленныхъ уставовъ. Вообще можно сказать, что современное законодательство очерчиваетъ компетенцію полицейскихъ учрежденій такъ же широко, какъ и петровскій регламенъ главному магистрату, по которому „полиція есть душа гражданства и фундаментальный подпоръ всякаго благополучія“.

Другія губернскія учрежденія, имѣющія болѣе опредѣленную компетенцію, различаются между собою по характеру этой компетенціи. Если огромное большинство учрежденій простираетъ свою дѣятельность въ предѣлахъ губерніи на всѣхъ и каждаго, то есть, однако, и такія учрежденія, компетенція которыхъ носитъ сословный характеръ; таковы, какъ извѣстно, губернскія присутствія, замѣнившія собою прежнія присутствія по крестьянскимъ дѣламъ. На нѣкоторыя учрежденія возложены спеціальныя функціи контроля—таковы губернскія по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія. Наряду съ выполненіемъ административныхъ обязанностей, нѣкоторыя учрежденія вѣдаютъ и судебныя функціи, сюда относятся не только губернскія присутствія, являющіяся по самому существу своему учрежденіями административно-судебными, но и такія учрежденія, какъ казенныя палаты, акцизныя управленія и нѣкоторыя другія, примѣняющія самостоятельно мѣры взысканія по нарушеніямъ уставовъ казеннаго

[1]) Ibid., ст. 681, п. 40.

управленія. Весьма важное право изданія обязательныхъ постановленій принадлежитъ далеко не всѣмъ губернскимъ установленіямъ и не въ одинаковой степени. Наибольшими полномочіями, хотя и въ предѣлахъ извѣстныхъ условій, пользуются въ этомъ случаѣ органы городского и земскаго самоуправленія. Наконецъ, по степени своей власти и самостоятельности, различныя губернскія учрежденія занимаютъ неодинаковое положеніе. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ различать самостоятельныя и несамостоятельныя учрежденія; характерную особенность послѣднихъ составляетъ то, что они подчинены другимъ губернскимъ же учрежденіямъ: таковы, напримѣръ, казначейства, податныя присутствія, присутствія по квартирному налогу: всѣ это учрежденія, хотя и имѣющія самостоятельный кругъ вѣдомства, но не имѣющія вполнѣ самостоятельной власти, такъ какъ они непосредственно подчинены не министерству финансовъ, но губернскимъ же учрежденіямъ—казеннымъ палатамъ. Послѣднія, по степени своей власти, занимаютъ такимъ образомъ выдающееся положеніе. Такое же высокое положеніе занимаютъ и губернскія правленія, хотя и по другой причинѣ; выше мы видѣли, что дѣятельность ихъ можетъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ касаться всѣхъ другихъ губернскихъ установленій: помимо того, они подчинены непосредственно сенату; слѣдовательно, ни министерству внутреннихъ дѣлъ, ни другимъ министерствамъ не принадлежитъ права измѣнять или отмѣнять ихъ постановленія. То же самое слѣдуетъ сказать, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, о такихъ губернскихъ учрежденіяхъ, которыя въ одно и тоже время находятся въ зависимости отъ двухъ или нѣсколькихъ министерствъ; таковы, какъ мы видѣли, присутствія по воинской повинности, училищные совѣты и нѣкоторыя другія. Большинство губернскихъ установленій подчинены, однако, непосредственно министерствамъ, имѣя право на проявленіе своей самостоятельности въ отношеніи послѣднихъ лишь постольку, поскольку это дозволяется нашими основными законами, установляющими принципъ закономѣрнаго повиновенія [1]).

---

[1]) Основ. законы ст. 77 и слѣд.

V.

Скажемъ еще нѣсколько словъ о формахъ и способахъ дѣятельности губернскихъ установленій. Здѣсь прежде всего обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что дѣятельность однихъ учрежденій постоянна и непрерывна, другихъ, напротивъ, имѣетъ періодическій характеръ. Уже изъ выше сдѣланной характеристики губернскихъ учрежденій въ отношеніи ихъ организаціи можно заключить, какія изъ нихъ постоянно дѣйствующія, и какія дѣйствующія временно. Къ категоріи послѣднихъ относятся, очевидно, всѣ тѣ, которыя имѣютъ смѣшанный и несамостоятельный составъ; число такихъ учрежденій, какъ извѣстно, весьма велико. Если періодичность дѣятельности въ нѣкоторыхъ случаяхъ соотвѣтствуетъ самому характеру задачъ, на нихъ возлагаемыхъ, какъ это мы наблюдаемъ, напр., въ отношеніи губернскихъ по воинской повинности присутствій, то въ другихъ случаяхъ отсутствіе непрерывности въ дѣятельности учрежденій должно непременно отзываться на самыхъ результатахъ этой дѣятельности. Было бы больше пользы для дѣла, если бы существовало меньшее число губернскихъ установленій, лишь бы дѣятельность ихъ была непрерывной. При существующемъ же въ настоящее время порядкѣ вещей, огромное большинство губернскихъ учрежденій, имѣющихъ несамостоятельный и смѣшанный составъ, выступаютъ со своею дѣятельностью лишь по мѣрѣ надобности, какъ выражается законъ, а мѣра этой надобности опредѣляется обыкновенно предсѣдателями учрежденій. Между тѣмъ, возникающія ежедневно потребности мѣстной жизни требуютъ немедленнаго удовлетворенія и, во всякомъ случаѣ, благополучіе и интересы мѣстныхъ жителей много выиграли бы, если бы дѣла вершались не по мѣрѣ усматриваемой начальствомъ надобности, но по мѣрѣ дѣйствительныхъ потребностей жизни. Для этого требуется, разумѣется, совершенно иная организація учрежденій въ смыслѣ упраздненія несамостоятельнаго ихъ состава.

Для того, чтобы выяснить себѣ далѣе, въ какомъ порядкѣ осуществляется дѣятельность губернскихъ учрежденій, необходимо сопоставить между собою дѣйствующія въ этомъ отношеніи общія узаконенія съ требованіями спеціальныхъ уставовъ. Мы здѣсь же впередъ должны высказать, что „общее

учрежденіе губернское“ во многихъ своихъ частяхъ является въ этомъ отношеніи совершенно устарѣвшимъ и несоотвѣтствующимъ современнымъ требованіямъ жизни. Такъ, законъ дѣлитъ засѣданія губернскихъ учрежденій на два вида, обыкновенныя и чрезвычайныя, не указывая на третій видъ—засѣданій періодическихъ. Имѣя въ виду одни лишь старинныя учрежденія, законъ опредѣляетъ, что обыкновенныя засѣданія бываютъ ежедневно, кромѣ субботнихъ, воскресныхъ и праздничныхъ дней, и что они начинаются въ восьмомъ часу утра и закрываются не ранѣе втораго пополудни, что, наконецъ, присутствующіе должны непременно всѣ приходить и уходить въ одно время, пробывши въ засѣданіи не менѣе пяти часовъ [1]). Конечно, всякому сейчасъ же бросается въ глаза нецѣлесообразность и устарѣлость этихъ постановленій, взятыхъ отчасти изъ законодательства Петра I, отчасти изъ позднѣйшихъ узаконеній, не ближе конца прошлаго столѣтія. Въ силу спеціальныхъ уставовъ огромное число губернскихъ установленій не имѣетъ ежедневныхъ засѣданій, а собирается по мѣрѣ надобности и иначе функціонировать по самой своей организаціи не можетъ. Статьи, опредѣляющія самый порядокъ рѣшенія дѣлъ, заключаютъ въ себѣ также много анахронизмовъ. Такъ, законъ требуетъ, чтобы пренія продолжались не болѣе трехъ часовъ: только по наиболѣе важнымъ дѣламъ дозволяется отлагать обсужденіе ихъ до слѣдующаго дня, но никакъ не далѣе; каждый говорящій, хотя и пользуется полной свободой мнѣній, но „долженъ говорить кратко, ясно и притомъ объ одномъ предложенномъ дѣлѣ, сказавъ напередъ существо онаго, потомъ доказательства и наконецъ полагаемое имъ на основаніи законовъ заключеніе“ [2]). Такимъ образомъ, законъ категорически предписываетъ самый способъ мышленія, а самыя разсужденія и подача мнѣній должны слѣдовать въ порядкѣ старшинства службы. Не вполнѣ согласно съ установившейся практикой и съ требованіями спеціальныхъ уставовъ законъ опредѣляетъ порядокъ преній. „Если по объявленіи членами ихъ мнѣній, говоритъ ст. 112 общ. учрежд. губ., окажется разногласіе, то они должны имѣть между со-

[1]) Сводъ зак. 1892 г. т. II Общ. губерн. учрежд. ст. 26—27.
[2]) ibid, ст. 108, 110.

бою диспутъ, въ которомъ члены вопрошаютъ другъ друга и отвѣтствуютъ по своему усмотрѣнію" и т. д. Здѣсь несогласно съ дѣйствительностью то, что по установившемуся всюду порядку рѣшеніе дѣлъ въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ, пренія, вообще всякаго рода заявленія и мнѣнія обращаются только къ лицу предсѣдателя.

„Общее губернское учрежденіе", установляя общія начала дѣятельности, имѣетъ въ виду всюду только коллегіальныя учрежденія и ничего не говоритъ объ учрежденіяхъ бюрократическихъ, повидимому вовсе какъ бы и не различая эти два вида учрежденій. По ст. 116 общ. губ. учрежденія „дѣло, въ случаѣ разногласія, рѣшается большинствомъ голосовъ", при раздѣленіи ихъ поровну голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Для всякаго очевидно, что здѣсь идетъ рѣчь о коллегіальныхъ установленіяхъ. Но если мы обратимъ вниманіе на то, какими правами законъ надѣляетъ предсѣдателей, то легко убѣдимся, что относящіяся сюда постановленія совершенно не соотвѣтствуютъ дѣйствительной жизни, будучи разсчитаны на установленія старинныя и не предусматривающія особаго характера организаціи весьма многихъ современныхъ губернскихъ учрежденій. Такъ въ виду иногда встрѣчающейся и теперь грубости административныхъ нравовъ, если и можно помириться съ постановленіями, предписывающими предсѣдателю „обходиться съ членами вѣжливо, не позволяя себѣ ни въ какомъ случаѣ оскорблять ихъ *явно неприличными словами или дѣйствіями*", то постановленія, воспрещающія предсѣдателю поручать членамъ присутствія дѣла, несовмѣстныя съ ихъ должностями или обязывающія членовъ почитать и повиноваться предсѣдателямъ во всемъ, что касается обязанностей службы [1]), очевидно уже не могутъ имѣть никакого значенія для тѣхъ многочисленныхъ губернскихъ установленій, которыя имѣютъ смѣшанный несамостоятельный составъ. Такъ, губернаторъ предсѣдательствуетъ во многихъ губернскихъ учрежденіяхъ, но развѣ могъ бы онъ вообще возлагать какія либо порученія по службѣ на предводителя дворянства, городскаго голову, предсѣдателя губернской земской управы, прокурора и предсѣдателя окружнаго суда и т. д., а

[1]) ibid. ст. 73—75.

между тѣмъ эти лица состоятъ членами разныхъ присутствій, дѣйствующихъ подъ предсѣдательствомъ губернатора. Развѣ могъ бы вообще губернскій предводитель дворянства, въ качествѣ предсѣдателя губернскаго училищнаго совѣта, возлагать какія бы то ни было порученія служебнаго характера на членовъ этого совѣта—представителей самостоятельныхъ вѣдомствъ? Такихъ примѣровъ полной непримѣнимости вышеприведеннаго постановленія можно было бы привести весьма много; еще менѣе можно говорить въ такихъ случаяхъ объ обязанности членовъ почитать предсѣдателя и повиноваться ему во всемъ, что касается обязанностей службы. Члены присутствій со смѣшаннымъ составомъ не являются въ отношеніи предсѣдателей лицами подчиненными, но вполнѣ самостоятельными.

И въ отношеніи рѣшенія дѣлъ въ присутствіяхъ законъ присвоиваетъ предсѣдателю такое значеніе, какого онъ въ дѣйствительности не имѣетъ. Высказавши сначала совершенно правильную мысль о томъ, что въ случаѣ разногласія, каждое дѣло рѣшается по большинству голосовъ, а при равенствѣ голосовъ получаетъ силу то мнѣніе, къ которому присоединится предсѣдатель, законъ въ ст. 117 совершенно парализуетъ только что приведенное постановленіе о рѣшеніи по большинству голосовъ, говоря, что „когда голоса по различнымъ мнѣніямъ раздѣлятся такъ, что голосъ предсѣдателя не можетъ составить перевѣсъ, то присутственное мѣсто не далѣе какъ на другой день, представляетъ высшему начальству о назначеніи въ оное для рѣшенія сего дѣла члена изъ другого мѣста“. Это постановленіе, ведущее свое начало еще отъ 1768 года, страдаетъ неясностью и прежде всего возбуждаетъ предположеніе о томъ, что законодатель имѣлъ цѣлью дать большее преобладаніе голосу предсѣдателя. Неясность этого постановленія заключается въ томъ, что имъ предусматривается какой то особый случай, когда голосъ предсѣдателя не можетъ составить перевѣса и для того, чтобы образовался этотъ перевѣсъ, требуется приглашать еще одного члена. Но очевидно, что при всякомъ нечетномъ составѣ присутствія предсѣдатель можетъ остаться въ меньшинствѣ и голосъ его не составитъ перевѣса, стремиться же, чтобы число членовъ присутствія, за исключеніемъ предсѣдателя, было всегда нечетнымъ, или чтобы полный составъ его былъ чет-

нымъ, значитъ въ сильной степени подорвать способъ рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ и предоставить предсѣдателю слишкомъ большую власть, въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда составъ присутствія вообще не многочисленный. Спеціальные усталы коллегіальныхъ учрежденій нигдѣ, однако, не даютъ предсѣдателю такой выдающейся роли, такъ какъ это въ сущности означало бы превращеніе коллегіальныхъ учрежденій въ бюрократическія, чего современное законодательство вовсе не имѣетъ въ виду. Такимъ образомъ, вриведенное постановленіе является однимъ изъ тѣхъ анахронизмовъ, которыхъ такъ много въ сводѣ законовъ и которые давно слѣдовало бы изъ него исключить. Только въ очень немногихъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ предсѣдателю отводится выдающееся значеніе; сюда относятся новыя учрежденія—городскія присутствія по квартирному налогу. Несмотря на установленный закономъ способъ рѣшенія дѣлъ по большинству голосовъ, эти рѣшенія все же зависятъ здѣсь болѣе всего отъ предсѣдателя—податнаго инспектора или другого лица по назначенію управляющаго казенной палатой. Городское по квартирному налогу присутствіе не можетъ самостоятельно постановить ни одного рѣшенія, противнаго мнѣнія предсѣдателя, или, по крайней мѣрѣ, не можетъ ни одного такого рѣшенія привести въ исполненіе [1]). Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда предсѣдатель остается въ меньшинствѣ, дѣло переносится на разсмотрѣніе губернскаго по квартирному налогу присутствія. Такимъ образомъ, способъ рѣшенія дѣлъ по большинству, характеризующій собою дѣятельность коллегіальныхъ установленій, имѣетъ здѣсь лишь условное значеніе, т. е. примѣняется только въ томъ случаѣ, когда къ большинству примыкаетъ предсѣдатель. Такое не нормальное явленіе объясняется недостаточнымъ представительствомъ правительственнаго элемента въ этихъ учрежденіяхъ, между тѣмъ какъ вопросы, рѣшаемые ими, близко задѣваютъ финансовые интересы государства. За всѣмъ тѣмъ эти учрежденія и не относятся къ систему губернскихъ, которыя только нами и разсматриваются. Во всякомъ случаѣ, приведенный примѣръ представляетъ весьма рѣдкое исключеніе изъ общаго правила.

---

[1]) Полож. о госуд. кварт. налогѣ. Сводъ зак. т. V. 1893 г. ст. 23.

Другое дѣло учрежденія бюрократическія; въ нихъпредсѣдатели дѣйствительно имѣютъ то значеніе, какое имъ присваиваетъ общее губернское учрежденіе; неточность закона въ отношеніи этихъ учрежденій заключается, однако, въ томъ, что дѣла рѣшаются въ нихъ не по большинству голосовъ, но по мнѣнію предсѣдателя. Правда, спеціальныя законоположенія, опредѣляющія порядокъ дѣятельности бюрократическихъ учрежденій, оказываются обыкновенно весьма на этотъ счетъ краткими, заявляя, что необходимыя въ этомъ случаѣ указанія должны быть даны соотвѣтствующими министрами; нѣкоторые уставы при этомъ добавляютъ, что такія министерскія указанія не должны противорѣчить общему закону, т. е. общему губернскому учрежденію, другіе такого добавленія не дѣлаютъ. Иногда, хотя и рѣдко, встрѣчаются вполнѣ опредѣленныя указанія закона; такъ, въ общемъ присутствіи казенной палаты, по дѣламъ, рѣшаемымъ палатой самостоятельно, всѣ члены имѣютъ голосъ только совѣщательный: слѣдовательно рѣшеніе постановляется не по большинству голосовъ, но по мнѣнію управляющаго палатою, какъ о томъ прямо заявляетъ законъ [1]). Правда, члены могутъ подавать особыя мнѣнія, о которыхъ предсѣдатель обязанъ довести до свѣдѣнія министра финансовъ, но бюрократическій строй учрежденій едвали много способствуетъ подачѣ такихъ особыхъ мнѣній; хотя ст. 75 общаго губернскаго учрежденія и разъясняетъ, что власть предсѣдателя не распространяется на мнѣнія членовъ и что эти мнѣнія во всякомъ случаѣ свободны и не зависятъ отъ его произвола, все же члены бюрократическаго учрежденія являются подчиненными своему начальнику, связаны требованіями служебной дисциплины, зависятъ во многомъ отъ предсѣдателя въ порядкѣ прохожденія службы и потому едвали могутъ пользоваться тою свободой въ подачѣ особыхъ мнѣній, несогласныхъ съ мнѣніемъ начальника, о которой говоритъ ст. 75. Еще менѣе эта статья приложима къ акцизнымъ управленіямъ, въ составъ которыхъ хотя и входитъ также нѣсколько членовъ, но власть которыхъ сосредоточивается въ лицѣ одного управляющаго акциз-

[1]) Общее губерн. учрежд. ст. 1048.

ными сборами [1]). То же самое слѣдуетъ сказать и о другихъ бюрократически организованныхъ учрежденіяхъ.

До сихъ поръ шла рѣчь въ сущности только распорядительной функціи губернскихъ учрежденій, о томъ, какимъ путемъ дѣлаются постановленія. Но постановленія должны быть приведены въ исполненіе, что совершается при помощи органовъ и должностныхъ лицъ, подчиненныхъ губернскимъ учрежденіямъ. Формы и способы дѣятельности при этомъ весьма различны: большинство губернскихъ учрежденій имѣетъ еще посредствующія стадіи въ видѣ учрежденій уѣздныхъ, организація которыхъ соотвѣтствуетъ организаціи губернскихъ. Непосредственное осуществленіе и примѣненіе постановленій возлагается всегда на отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Оставляя въ сторонѣ формы распорядительной дѣятельности бюрократическихъ и коллегіальныхъ уѣздныхъ учрежденій, мы скажемъ лишь нѣсколько словъ объ исполнительной дѣятельности въ собственномъ смыслѣ этого слова, т. е. о непосредственномъ примѣненіи въ дѣйствительной жизни законовъ, распоряженій и постановленій, понимая подъ послѣдними распоряженія губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій.

Характеръ исполнительной дѣятельности учрежденій находится въ весьма большой зависимости отъ того, въ какой отрасли управленія она находитъ свое примѣненіе. Хотя каждое вообще губернское установленіе, подобно всѣмъ прочимъ государственнымъ установленіямъ, пользуется, такъ называемой начальственной властью, заключающейся въ правѣ принужденія частныхъ лицъ повиноваться своимъ постановленіямъ и мѣрамъ, отсюда, однако, не слѣдуетъ, чтобы характеръ и степень этого принужденія были всюду одинаковы. Общее всѣмъ имъ состоитъ только въ томъ, что повиновеніе имъ обязательно для частныхъ лицъ. Но въ однихъ случаяхъ издаются обязательныя нормы или постановленія, въ другихъ предпринимаются мѣры съ попечительнымъ или же съ принудительнымъ характеромъ. Вотъ здѣсь и имѣетъ значеніе разграниченіе учрежденій по самостоятельнымъ отраслямъ управленія. Учрежденія, функціонирующія въ области внутренняго управленія въ видахъ содѣйствія развитію тѣхъ или другихъ сторонъ благосостоянія мѣстнаго населенія, не

[1]) Уставъ объ акцизныхъ сборахъ. Учрежд. управл. акц. сбор. ст. 23.

имѣютъ особенной надобности въ предпринятіи принудительныхъ мѣръ; здѣсь оказываются достаточными мѣры попечительныя. Такъ, губернскіе и уѣздные училищные совѣты содѣйствуютъ открытію народныхъ училищъ, снабжаютъ ихъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ учебными пособіями и принадлежностями, утверждаютъ въ должностяхъ преподавателей и проч.; такъ, чины вѣдомства государственныхъ имуществъ производятъ описаніе и межеваніе земель, въ особенности лѣсовъ, предпринимаютъ мѣры къ лѣсоразведенію; такъ, установленія по медицинской части содѣйствуютъ охраненію здоровья и т. д. Во всемъ этомъ еще нѣтъ мѣста для принужденія, для непосредственнаго столкновенія органовъ и агентовъ государственной власти съ гражданами. Во всѣхъ прочихъ отрасляхъ мѣстнаго губернскаго управленія губернскія учрежденія и подчиненные имъ органы и агенты имѣютъ право непосредственнаго принужденія. Такъ, учрежденія финансовыя прибѣгаютъ къ этого рода мѣрамъ въ видахъ удовлетворенія финансовыхъ потребностей государства: они налагаютъ административнымъ путемъ взысканія, назначаютъ слѣдствія, предаютъ суду за преступленія по должности лицъ имъ подчиненныхъ и проч. Чины акцизнаго вѣдомства имѣютъ право входить въ заводы и другія заведенія, подлежащія ихъ надзору, прекращать непосредственно дѣйствія, сопряженныя съ ущербомъ для казны, пріостановливать дѣйствіе законовъ и отбирать патенты, конфисковать предметы, неоплаченные акцизомъ, налагать денежные штрафы и т. д. Чинамъ лѣснаго вѣдомства также предоставлено право секвестра лѣсныхъ матеріаловъ. Во всѣхъ подобнаго рода случаяхъ принужденіе касается лишь матеріальныхъ, имущественныхъ интересовъ гражданъ. Зѣсь, кстати замѣтимъ, что отсутствіе у насъ особыхъ административныхъ судовъ и возложеніе административнаго судопроизводства на административное же начальство лишаетъ гражданъ сколько нибудь удовлетворительныхъ гарантій ихъ права имущественной неприкосновенности. Устройство такихъ судовъ, хотя бы по образцу существующихъ въ Германіи, слѣдуетъ признать настоятельною необходимостью.

Но принужденіе можетъ быть направлено и на самую личность гражданина; это мы имѣемъ возможность наблюдать по преимуществу въ дѣятельности учрежденій, и чиновъ полицейскихъ. Разъ имѣется въ виду предупрежденіе и пресѣ-

ченіе преступленій и опасностей, грозящихъ отдѣльнымъ лицамъ, или, въ особенности, цѣлому государству, то формы и способы этой полицейской дѣятельности могутъ весьма существеннымъ образомъ задѣвать неприкосновенность личности, такъ какъ, по самому существу дѣла, для чиновъ полиціи достаточно одного подозрѣнія, чтобы примѣнять мѣры, нарушающія принципъ неприкосновенности личности. Вотъ почему разныя государства стремились, хотя и не съ одинаковымъ успѣхомъ, создать на этотъ случай сколько нибудь прочныя и надежныя гарантіи. Оставляя въ сторонѣ способы и формы дѣятельности губернскихъ жандармскихъ управленій и подчиненныхъ имъ чиновъ, какъ невходящія въ строго установленныя предѣлы законодательной регламентаціи, мы скажемъ нѣсколько словъ о формахъ и способахъ дѣятельности чиновъ общей полиціи, подчиненныхъ важнѣйшему изъ губернскихъ установленій—губернскому правленію.

Въ виду того обстоятельства, что на полицію возлагается у насъ цѣлая масса обязанностей, не имѣющихъ ничего общаго съ предупрежденіемъ и пресѣченіемъ преступленій и другихъ опасностей, формы и способы ея дѣятельности носятъ не только принудительный, но и попечительный характеръ. Законъ, опредѣляя эти формы и способы, устанавливаетъ и общій характеръ отношеній чиновъ полиціи къ частнымъ лицамъ; такъ, по ст. 758 „общаго губерн. учрежд.“ исправникъ „обязанъ отправлять должность свою не только съ дѣятельностью и точностью, но и съ изъявленіемъ во всякомъ случаѣ человѣколюбія и доброжелательства къ народу, обходясь со всѣми осторожно, кротко, даже снисходительно, хотя безъ малѣйшаго послабленія въ дѣлахъ и требованіяхъ законныхъ“. „Домъ становаго пристава, говоритъ законъ (ст. 780), доступенъ всякому во всякое время, какъ прибѣжище на случай опасности и нужды. Приставъ долженъ быть всегда готовъ выслушивать терпѣливо жалобы, прошенія, объясненія и донесенія, до охраненія силы законовъ или общаго спокойствія относящіяся, а равно и для оказанія защиты всѣмъ и каждому противъ обидъ и насилія“. Эти статьи помѣщены въ законѣ, конечно, не для того, чтобы оставаться мертвой буквой; ихъ же слѣдовало бы помѣщать во главѣ всякаго рода инструкцій, даваемыхъ чинамъ полиціи.

Формы и способы попечительной дѣятельности полицейскихъ чиновъ весьма разнообразны. Они оказываютъ каждому покровительство [1]), стараются „своими распросами и совѣтами вразумлять сельскихъ обывателей на счетъ ихъ обязанностей и пользъ и поощряютъ ихъ къ трудолюбію, указывая имъ выгоды распространенія и усовершенствованія земледѣлія, рукодѣлій и торговой промышленности, особливо же сохраненія добрыхъ нравовъ и порядка“, обращаютъ непокорныхъ къ своему долгу „благоразумными внушеніями“; „нижніе чины уѣздной полиціи обязаны внушать каждому хозяину имѣть въ домахъ печи и трубы исправныя; въ случаѣ поврежденія или трещинъ, чинить ихъ, очищать сажу, не допуская оной до накопленія“ и т. д.; „десятскіе въ своемъ десяткѣ, освѣдомляясь о состояніи здоровья жителей, доносятъ о томъ сотскому“; „становой приставъ дѣлаетъ надлежащія распоряженія для призрѣнія людей, впавшихъ нечаянно въ тяжкую болѣзнь внѣ своихъ жилищъ“, то же должны дѣлать и нижніе чины уѣздной полиціи; тѣ же чины должны стараться разводить и мирить лицъ, начинающихъ ссориться; возвращать по принадлежности потерянныя вещи и т. д. [1]). Всѣ эти статьи чрезвычайно напоминаютъ петровскій регламентъ главному магистрату, гдѣ обязанности полиціи были очерчены въ томъ же духѣ. Но на ряду съ такими попечительными формами дѣятельности законъ установляетъ и формы дѣятельности принудительной, при чемъ можно прослѣдить, какимъ путемъ и въ какихъ случаяхъ и отношеніяхъ принужденіе остановится постепенно все болѣе и болѣе интенсивнымъ, переходя, наконецъ, изъ психическаго въ физическое. Чины полиціи *побуждаютъ* къ возвращенію чиновниковъ изъ отпусковъ къ ихъ должностямъ, *запрещаютъ* нарушеніе порядка, *приказываютъ* исправлять дорожныя сооруженія, *пресѣкаютъ* ссоры, драки, буйство и т. п., *принуждаютъ* являться на пожары, *вызываютъ* понятыхъ, *преслѣдуютъ* и *ловятъ* преступниковъ, *ставятъ* пикеты и разъѣзды, *сгоняютъ* людей для истребленія саранчи, *наряжаютъ* обывательскія подводы, *берутъ* подъ присмотръ и подъ стражу, *призываютъ* къ содѣйствію войска, *употребляютъ* въ дѣло оружіе [2]).

---

[1]) Общее губ. учрежд. ст. 687.

[1]) ibid. ст. 726; 772; 784; 791; 792; 805; 820 и др.

[2]) ibid. ст. 688; 805; 736; 741; 750; 755; 823; 783; 790; 804; и друг.

Снабжая чиновъ полиціи весьма серьезнымъ правомъ брать подъ стражу и употреблять оружіе, нашъ законъ допускаетъ эти суровыя мѣры лишь въ отношеніи лицъ опасныхъ, неповинующихся распоряженіямъ полиціи и оказывающихъ ей активное сопротивленіе. Надо замѣтить, что право употребленія оружія принадлежитъ не однимъ только чинамъ полиціи, но и чинамъ лѣснаго вѣдомства, ограждающимъ неприкосновенность казенныхъ лѣсовъ. Затѣмъ, обращаетъ на себя вниманіе также то обстоятельство, что значительное количество мѣръ принудительнаго характера по закону примѣняется лишь къ сельскому населенію, не распространяясь на населеніе городское: сюда относится, главнымъ образомъ, отправленіе разнаго рода личныхъ повинностей; такъ, полиція имѣетъ право ставить, въ случаѣ надобности, пикеты и разѣзды изъ благонадежныхъ обывателей, вызывать понятыхъ, смотря по надобности, принуждать къ тушенію какъ деревенскихъ, такъ и лѣсныхъ пожаровъ, производить сгонъ людей для вырытія рвовъ въ видахъ истребленія саранчи, приставлять стражу изъ поселянъ къ найденнымъ мертвымъ тѣламъ и т. п. Подобнаго рода правъ въ отношеніи городскаго населенія полиціи не предоставлено: слѣдовательно, въ этомъ случаѣ мы имѣемъ полную возможность констатировать отсутствіе равенства публичныхъ обязанностей въ городскомъ и сельскомъ населеніи.

Чтобы закончить этотъ небольшой очеркъ устройства и пріемовъ дѣятельности губернскихъ учрежденій и властей, скажемъ еще нѣсколько словъ о томъ, въ какой мѣрѣ примѣнимъ къ этимъ учрежденіямъ принципъ закономѣрнаго повиновенія, установляемый нашимъ законодательствомъ съ особенною заботливостью

Постановленія, касающіяся этого важнаго вопроса, находятся какъ въ основныхъ законахъ [1]), такъ и въ общемъ губернскомъ учрежденіи [2]). Въ отношеніи губернскихъ учрежденій вопросъ этотъ представляется въ двоякомъ видѣ: поскольку эти учрежденія имѣютъ право не исполнять незаконныхъ распоряженій министерствъ и поскольку ихъ собственныя незаконныя предписанія могутъ быть не исполняемы

[1]) Ст. 76—78.

[2]) Ст. 76; 756 и 795.

учрежденіями и должностными лицами имъ подчиненными. Содержаніе соотвѣтствующихъ статей въ основныхъ законахъ взято отчасти изъ петровскаго законодательства, отчасти относится къ началу текущаго столѣтія. Такое старинное происхожденіе современнаго закона о закономѣрномъ повиновеніи учрежденій и должностныхъ лицъ доказываетъ, что самая идея о необходимости государственной дѣятельности, сообразной съ законами и чуждой всякаго произвола, вполнѣ уже сознавалась еще за 200 лѣтъ до настоящаго времени и тогда же была формулирована въ видѣ положительнаго закона. Въ началѣ нынѣшняго столѣтія она была еще разъ подтверждена и подробнѣе развита законодательствомъ по случаю образованія министерствъ. Намъ нѣтъ надобности приводить здѣсь содержаніе относящихся сюда статей основныхъ законовъ. (76—78); статьи эти должны быть извѣстны всякому, кто сколько нибудь интересуется этимъ вопросомъ. Законодатель настойчиво разъясняетъ, что мѣстныя установленія, и въ томъ числѣ губернскія, не только имѣютъ право не исполнять незаконныхъ предписаній министровъ, но они *обязаны* ихъ неисполнять, представляя дѣло въ окончательномъ результатѣ на рѣшеніе сената. Житейская практика, однако, показываетъ, что, несмотря на столь категорическія требованія закона, принципъ закономѣрнаго повиновенія развѣ лишь въ исключительныхъ случаяхъ находитъ свое примѣненіе, что объясняется отчасти массою противорѣчій и неясностью въ самихъ законахъ, а черезъ это и указаніе на незаконность предписаній дѣлается болѣе или менѣе рискованнымъ, отчасти же требованіями служебной дисциплины и всѣмъ строемъ бюрократической организаціи центральныхъ учрежденій. Въ административной практикѣ неисполнить законъ представляется дѣломъ гораздо менѣе опаснымъ, нежели неисполнить требованіе непосредственнаго начальства. Только нравственный подъемъ, большее развитіе чувства законности въ служащемъ персоналѣ могли бы въ данномъ случаѣ помочь дѣлу.

Что касается вопроса о закономѣрномъ повиновеніи предписаніямъ, идущимъ отъ самихъ губернскихъ учрежденій, то въ законѣ не содержится по этому поводу вполнѣ точныхъ указаній; напротивъ, эти указанія, помимо своей немногочисленности и краткости, повидимому и не проникнуты од-

нимъ и тѣмъ же направленіемъ. Такъ, ст. 76 общаго губернскаго учрежденія говоритъ лишь о противозаконныхъ приказаніяхъ, даваемыхъ предсѣдателями присутственныхъ мѣстъ подчиненнымъ имъ лицамъ. Послѣдніе, не исполняя такихъ предписаній должны объявить предсѣдателю *тайно*, что приказаніе противно законамъ; а когда предсѣдатель самъ не убѣдится, тогда уже донести о томъ высшему начальству; если же и съ сей стороны усмотрѣно ими будетъ несообразное съ законами распоряженіе, то представить начальству, а наконецъ, въ случаѣ надобности, довести и до Высочайшаго свѣдѣнія." Приведенное постановленіе, по своему происхожденію относясь къ началу прошлаго столѣтія, остается и донынѣ дѣйствующимъ закономъ и является въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ весьма замѣчательнымъ. Хотя редакція этого постановленія и должна быть исправлена въ смыслѣ приданія ей большей точности и ясности, все же остается внѣ всякаго сомнѣнія, что распоряженія, несогласныя съ законами, 1) не должны быть исполняемы не только цѣлыми учрежденіями, какъ таковыми, но и отдѣльными членами учрежденій; во 2), о такихъ незаконныхъ постановленіяхъ отдѣльныя должностныя лица имѣютъ право доводить до свѣдѣнія не только сената, но и верховной власти; въ 3), все это относится не только до незаконныхъ приказаній предсѣдателей губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, но и до распоряженій министровъ, въ случаѣ если бы они противорѣчили закону. Слѣдовало бы, однако, эту замѣчательную статью общаго губернскаго учрежденія привести въ нѣкоторое соотвѣтствіе съ статьями основныхъ законовъ, касающимися того же самаго предмета; въ основныхъ законахъ высшимъ рѣшающимъ учрежденіемъ по вопросамъ законности распоряженій признается сенатъ, постановленіямъ котораго мѣстныя учрежденія и должностныя лица обязаны подчиняться; между тѣмъ какъ въ ст. 76 общаго губернскаго учрежденія о сенатѣ ничего не упоминается; говорится вообще о начальствѣ и предоставляется въ концѣ концовъ должностнымъ лицамъ право доводить о незаконныхъ распоряженіяхъ до высочайшаго свѣдѣнія. Такимъ образомъ, по весьма важному вопросу мы констатируемъ въ законѣ противорѣчія, такъ какъ общее губернское учрежденіе очевидно допускаетъ обжалованіе даже и сенатскихъ постановленій, если даетъ право доводить дѣло

до верховной власти, между тѣмъ какъ статьи основныхъ законовъ этого не допускаютъ. Въ интересахъ законности управленія указанное противорѣчіе должно бы быть устранено.

Начало закономѣрнаго повиновенія, установляемое нашимъ законодательствомъ какъ общее правило, допускаетъ и исключенія. Такъ, это начало не распространяется на дѣятельность чиновъ уѣздной полиціи. „Предписанія какъ высшаго, такъ и губернскаго начальства, палатъ и управленія государственныхъ имуществъ, равно какъ и требованія приказа общественнаго призрѣнія исполняются уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ безпрекословно и неукоснительно", какъ выражается ст. 756 общаго губернскаго учрежденія. Уѣздное полицейское управленіе не имѣетъ права входить въ разсмотрѣніе законности такихъ предписаній или требованій и отвѣтственность за нихъ ложится на тѣхъ, кто ихъ далъ. Одна только совершенная невозможность исполненія предписаній можетъ въ этомъ случаѣ служить къ оправданію чиновъ полиціи. Изъ этого правила закономъ дѣлаются только слѣдующія изъятія: 1) когда предписаніе будетъ явно противно законамъ о состояніяхъ; 2) когда по одному и тому же дѣлу получаются разнообразныя предписанія отъ мѣстъ и лицъ, одно другому неподчиненныхъ; 3) когда будетъ настоять важное сомнѣніе въ подлинности предписанія. Во всѣхъ такихъ случаяхъ уѣздное полицейское управленіе должно представлять дѣло на усмотрѣніе губернскаго правленія и поступать по его разрѣшенію. Такимъ образомъ, дѣятельность полиціи, по смыслу закона, должна быть закономѣрною лишь по вопросамъ о состояніяхъ; но и то высшимъ рѣшающимъ учрежденіемъ является здѣсь не сенатъ, и тѣмъ болѣе, не верховная власть, но губернское правленіе. Приведенная выше ст. 456 страдаетъ за всѣмъ тѣмъ неясностью въ отношеніи указанія на самыя учрежденія, постановленія которыхъ должны исполняться полиціей безпрекословно. Что значитъ губернское начальство? заключаетъ ли оно въ себѣ только губернатора и губернское правленіе или же вообще всѣ губернскія учрежденія; повидимому, вопросъ слѣдуетъ рѣшить въ первомъ смыслѣ, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, не зачѣмъ было бы указывать на палаты, управленія государственныхъ имуществъ и приказъ общественнаго призрѣнія. Но, съ дру-

гой стороны, конечно, странно видѣть такое разграниченіе губернскихъ учрежденій на двѣ категоріи, гдѣ постановленія одной должны быть исполняемы полиціей безпрекословно, постановленія же другой, по общему правилу, должны быть закономѣрны. Почему, напримѣръ, рѣшенія управленій государственныхъ имуществъ требуютъ безпрекословнаго и неукоснительнаго исполненія со стороны полиціи, а рѣшенія казенной палаты этого не требуютъ? Эти несообразности въ законѣ объясняются тѣмъ, что наше законодательство слагается путемъ текущей практики и, такъ сказать, казуистически, не имѣя въ своемъ основаніи твердыхъ руководящихъ началъ. Во всякомъ случаѣ, редакція ст. 756 и 757 общ. губернскаго учрежденія нуждается въ исправленіи. Въ общемъ, конечно, было бы желательно, чтобы начало закономѣрнаго повиновенія низшихъ учрежденій высшимъ было распространено и на всѣ уѣздныя учрежденія, не исключая и полиціи. Въ области полицейской дѣятельности оно даже въ особенности необходимо, въ виду особыхъ формъ и способовъ этой дѣятельности.

Изъ всего вышеизложеннаго мы вправѣ вывести заключеніе, что въ системѣ губернскихъ властей, въ ихъ устройствѣ и дѣятельности, на ряду съ господствомъ общихъ, такъ сказать, доминирующихъ началъ, могутъ быть констатированы и многія особенности, вызываемыя казуистическимъ характеромъ возникновенія учрежденій и производящія иногда значительный диссонансъ въ общей системѣ этихъ учрежденій. Наше законодательство, вообще небогатое роководящими началами, заключаетъ въ себѣ, кромѣ того, много противорѣчій между общими уставами и спеціальными, много неясностей, анахронизмовъ и другихъ недостатковъ, отчасти нами вышеуказанныхъ и настоятельно требующихъ исправленія. Кодификаторамъ новыхъ изданій свода законовъ въ особенности слѣдуетъ обратить вниманіе на „общее учрежденіе губернское,“ раздѣлъ первый, представляющій изъ себя едва не сплошной анахронизмъ.

Глава восьмая.

Историческія основы земскаго управленія въ Россіи.

Критеріемъ для правильной оцѣнки всякаго рода государственныхъ институтовъ и мѣръ къ ихъ улучшенію являются начала государственнаго развитія, опредѣляемыя исторіей. Изъ необъятной массы явленій и фактовъ, характеризующихъ соціально-политическую жизнь, въ теченіе вѣковъ обнаруживаются общія начала развитія, опредѣляется тотъ путь, по которому государство движется. Все единичное здѣсь теряется; факты и событія, характеризующія жизнь отдѣльныхъ людей или учрежденій, невзгоды или тріумфы, пережитые государствомъ, борьба чувствъ и страстей—все это, въ свое время быть можетъ и великое, блѣднѣетъ и уравнивается предъ общими законами развитія, раскрывающимися въ теченіе вѣковъ. Въ этомъ смыслѣ исторія нелицепріятна; ея указанія и совѣты не обманутъ; законодатель въ ней отыщетъ руководящую нить въ трудномъ дѣлѣ государственнаго управленія и чѣмъ болѣе послѣднее будетъ согласоваться съ требованіями и указаніями исторіи, тѣмъ плодотворнѣе будутъ его результаты. Эти указанія и требованія не представляютъ собою какой либо отвлеченной формулы развитія, но имѣютъ свое конкретное содержаніе, раскрываемое при знакомствѣ съ процессомъ государственной жизни, т. е. при уясненіи послѣдовательнаго перехода однихъ политическихъ и административныхъ формъ въ другія.

Этотъ историческій критерій представляется, по нашему мнѣнію, весьма пригоднымъ и для оцѣнки достоинства существующихъ у насъ земскихъ учрежденій.

Земскія учрежденія, организованныя положеніемъ 1864 г. и измѣненныя положеніемъ 1890 г., представляютъ собою не первое и не послѣднее звено въ исторической цѣпи мѣстныхъ государственныхъ установленій въ Россіи. Въ значительной степени характеризуя собою мѣстное управленіе настоящаго времени, они находятся, однако, въ неразрывной связи съ прошедшимъ. Чтобы опредѣлить ихъ право гражданства въ современной жизни, ихъ значеніе для настоящаго, необходимо раскрыть ихъ связь съ этимъ прошлымъ, уяснить ихъ отношенія къ предшествовавшимъ историческимъ фазамъ мѣстнаго управленія. Такой методъ опредѣленія значенія и достоинства земскихъ учрежденій имѣетъ за себя весьма многое. Становясь на историческую почву, мысль получаетъ большую опредѣленность и устойчивость, большее спокойствіе, въ значительной степени ограждается отъ вреднаго вліянія чувствъ и страстей минуты, усваиваетъ себѣ, слѣдовательно, большее безпристрастіе и объективность.

Въ виду вышесказаннаго, мы считали не излишнимъ сдѣлать, такъ сказать, историческую справку о земскихъ учрежденіяхъ, возобновить въ памяти тѣ черты прошлаго, которыя имѣютъ тѣсную, хотя и не всегда легко обнаруживающуюся, связь съ настоящимъ. Это и составляетъ задачу предлагаемаго очерка.

I.

Хотя современная земская организація имѣетъ тѣсную связь лишь съ мѣстными административными порядками, непосредственно предшествовавшими земской реформѣ 1864 г., мы тѣмъ не менѣе не можемъ пройти молчаніемъ и тѣ формы мѣстнаго управленія, которыя характеризуютъ собою административную жизнь болѣе отдаленныхъ отъ насъ историческихъ эпохъ и это, конечно, потому, что порядки, непосредственно предшествовавшіе реформѣ, имѣютъ, въ свою очередь, тѣсныя историческія связи; съ другой стороны, безъ знакомства съ общими началами развитія мѣстнаго, въ особенности земскаго, управленія въ Россіи въ теченіе всего ея

историческаго прошлаго, пельзя сдѣлать вполнѣ правильнаго освѣщенія современной роли и значенія земскихъ учрежденій.

Весь до-московскій періодъ русской исторіи является, въ сущности, періодомъ политическаго строенія русскаго государства, когда не могло еще установиться сколько нибудь правильно организованныхъ государственныхъ установленій. Идея государственности еще только что зарождалась, поэтому организація и дѣятельность учрежденій, представлявшихъ эту идею, находились подъ сильнымъ давленіемъ вліяній негосударственныхъ, частныхъ и общественныхъ, и регулировались не столько писаннымъ закономъ, сколько обычаемъ. На первыхъ ступеняхъ развитія государственная власть слишкомъ бѣдна государственными средствами, т. е., всѣмъ тѣмъ, съ помощью чего она могла бы осуществлять въ дѣйствительной жизни идею государственности. Вотъ почему, на первыхъ порахъ, наряду съ возникавшими органами мѣстнаго управленія, т. е., мѣстной государственной дѣятельности, мы находимъ господство общественныхъ началъ, въ видѣ ископнаго самоуправленія общинъ. Это самоуправленіе не было созданіемъ государства, оно выработалось самостоятельно еще до появленія началъ государственности; напротивъ, возникавшее государство нуждалось въ немъ и, такъ сказать, санкціонировало его, въ виду невозможности вполнѣ замѣнить его какой либо собственной организаціей. Эта бѣдность государственныхъ средствъ и недостаточность развитія идеи государственности обусловливали собою такія явленія, какъ устраненіе представителей или агентовъ княжеской власти изъ сферы общинной жизни, судъ частныхъ землевладѣльцевъ на основаніи дарованныхъ имъ жалованныхъ грамотъ и тому подобныя явленія.

Вліяніе общественнаго начала на организацію и дѣятельность мѣстныхъ органовъ управленія обнаруживается и впослѣдствіи, въ періодъ большаго упроченія идеи государственности. Въ московскимъ государствѣ мы замѣчаемъ двѣ характерныя черты въ сферѣ мѣстнаго управленія: въ теченіе первой половины московскаго періода земское или общественное начало занимаетъ первенствующее мѣсто въ мѣстномъ управленіи, сравнительно съ началомъ приказнымъ, т. е.

правительственнымъ; во вторую половину этого періода мы видимъ обратное явленіе.

При всемъ желаніи государственной власти поставить свои органы въ извѣстные предѣлы, оградить мѣстное населеніе отъ ихъ злоупотребленій, она не могла успѣть въ этомъ. Мѣстные органы власти не были еще въ достаточной степени проникнуты идеей государственности, поэтому, если они и смотрѣли на себя какъ на агентовъ государственной власти, то лишь въ видахъ осуществленія правъ имъ присвоенныхъ, но не выполненія обязанностей; послѣдствіемъ такихъ воззрѣній былъ тотъ широкій произволъ въ ихъ дѣятельности, который ложился тяжелымъ бременемъ на мѣстное населеніе, вызывалъ ропотъ и многочисленныя жалобы и, въ концѣ концовъ, побудилъ правительство замѣнить своихъ служилыхъ людей земскими органами. Наибольшее распространеніе эта реформа получила, какъ извѣстно, въ царствованіе Іоанна Грознаго, когда, по иниціативѣ самого мѣстнаго населенія, государственною властью было организовано по всему государству земское управленіе. Эта земская организація представляется уже болѣе сложною и болѣе, такъ сказать, комбинированною, по сравненію съ организаціей до московской: она распространяется не только на волости, но и на уѣзды, тогда какъ земское управленіе до-московскаго періода выражалось, главнымъ образомъ, лишь въ автономіи отдѣльныхъ общинъ. Общинное самоуправленіе возникло, какъ сказано, самостоятельно, безъ участія государственной власти и лишь допускалось послѣднею, въ виду невозможности замѣнить эту организацію какой либо своей, между тѣмъ какъ земское управленіе московскаго періода было продуктомъ сознательной дѣятельности государства: правда, оно возникло по иниціативѣ самого населенія, обращавшагося къ власти съ челобитными о замѣнѣ приказнаго управленія выборнымъ; но ввести эту форму самоуправленія все же вполнѣ зависѣло отъ власти; отъ нея же зависѣло устранить своихъ непосредственныхъ органовъ. Однако, если эта организація и представляла, какъ мы сказали, шагъ впередъ въ дѣлѣ развитія земскаго управленія, сравнительно съ состояніемъ послѣдняго въ періодъ до—московскій, то все же она далеко не была вполнѣ упорядоченной; главное, въ ней не было вовсе единства. Административною независимостью отъ пра-

вительственныхъ органовъ пользовались самыя разнообразныя общественныя группы, начиная съ уѣзда и волости и кончая отдѣльными селеніями, частными обществами и единичными землевладѣльцами; между всѣми этими общественными элементами и соединеніями не было никакой административной связи; всѣ они стояли въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ правительству. Государственная власть, испытавши неудачу въ организаціи собственныхъ мѣстныхъ органовъ управленія, сочла себя вынужденною обратиться за помощью къ земскому началу и ввѣрить управленіе и судъ мѣстному населенію; въ какой формѣ могло выразиться это земское управленіе—въ этомъ правительство не было еще заинтересовано, поэтому оно допускало или вводило самоуправленіе въ той именно формѣ, въ какой того желало мѣстное населеніе въ лицѣ различныхъ его группъ. Обращались къ нему отдѣльныя селенія съ просьбой освободить ихъ отъ суда и управленія правительственныхъ органовъ — оно ихъ освобождало, лишь бы отъ этого не пострадали финансовые интересы государства, которые въ то время стояли на первомъ планѣ; обращались къ нему съ тою же просьбой отдѣльные землевладѣльцы оно и ихъ надѣляло самостоятельною административною властью, подъ тѣми же самыми условіями; обращались представители цѣлаго уѣзда—оно соглашалось и на ихъ просьбу, вводя организацію уѣзднаго земскаго управленія.

Юное московское государство, едва лишь достигнувши политическаго объединенія, стремилось, понятно, къ тому чтобы такъ или иначе достигнуть объединенія административнаго и первою задачей его въ этомъ отношеніи было установить административную связь мѣстности съ центромъ; вопросы о формахъ организаціи мѣстнаго управленія не играли еще большой роли; на первыхъ порахъ важно было то, чтобы государственная дѣятельность проявлялась въ какой бы то ни было формѣ, чтобы государственная идея проводилась, такъ или иначе въ жизнь, чтобы мѣстные органы и власти дѣйствовали именемъ московскаго царя; вотъ почему правительство стремилось подчинить всѣхъ ихъ непосредственно своей власти.

Но на этомъ, разумѣется, не могли остановиться отношенія государства къ мѣстности. Если для установленія

административной связи мѣстности съ центромъ можно было воспользоваться началомъ земскимъ, общественнымъ, то придальнѣйшемъ развитіи государственной дѣятельности, государство, очевидно, не могло уже обойтись безъ организаціи собственныхъ спеціальныхъ учрежденій и властей. При посредствѣ самоуправленія нельзя было установить административнаго единства, а послѣднее было необходимо, такъ какъ только благодаря ему могъ упрочиться авторитетъ государственной власти и установиться государственная администрація въ истинномъ смыслѣ этого слова, т. е. администрація, являющаяся въ мѣстности представительницей цѣлаго государства и дѣйствующая именемъ верховной власти, единой для всего государства. Вотъ почему самоуправленіе, о которомъ говорилось выше, было явленіемъ лишь временнымъ, служило средствомъ къ установленію какой бы то ни было администраціи и административной связи мѣстности съ центромъ. Съ теченіемъ времени, и именно съ упроченіемъ этой связи, оно необходимо должно было уступить мѣсто правительственной администраціи; господство органовъ самоуправленія, безъ предварительнаго развитія и упроченія органовъ правительственныхъ, не могло сдѣлаться постояннымъ; это значило бы допустить въ управленіи начало свободы и разнообразія, когда не было еще установлено надлежащимъ образомъ начала власти и единства, допустить, такимъ образомъ, господство общества надъ государствомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ признать и невозможность существованія и развитія самого государства.

Правительственная администрація снова взяла перевѣсъ надъ земской, если на первыхъ порахъ и не устранивши послѣднюю окончательно, то, по крайней мѣрѣ, лишивши ее прежняго вліянія и подчинивши своей власти. Органами такой власти въ мѣстности въ XVII в. и являются воеводы. Замѣтимъ здѣсь кстати, что весьма многія явленія московскаго періода были непосредственно невыгодны для населенія, какъ напримѣръ, закрѣпленіе сословій, но они были необходимы въ видахъ административнаго строенія государства, въ видахъ установленія въ государствѣ административнаго единства и упроченія значенія государственной власти въ мѣстности. Этотъ же смыслъ имѣетъ и организація воеводскаго управленія, замѣнившаго самоуправленіе въ силу государ-

ственной необходимости. Земское начало утратило свое прежнее значеніе. хотя въ нѣкоторыхъ отрасляхъ управленія, напримѣръ въ финансовой, въ сборѣ разнаго рода пошлинъ, выборнымъ лицамъ все еще отдавалось предпочтеніе предъ людьми приказными. Явленіе это обусловливалось тѣмъ, что и воеводское управленіе не было свободно отъ вліянія частно-владѣльческихъ воззрѣній; иногда такими воззрѣніями руководствовалось даже и само правительство, посылая воеводъ по прежнему еще „покормиться“; вредныя вліянія такихъ воззрѣній должны были весьма невыгодно отражаться, прежде всего, въ сферѣ администраціи финансовой, т. е. въ той именно сферѣ, которая продолжала стоять еще на первомъ планѣ. Вотъ почему въ этой сферѣ и сохраняется еще значеніе выборныхъ земскихъ должностей. Но положеніе этихъ послѣднихъ было уже другое, нежели въ первую половину московскаго періода. Теперь выборная служба обратилась въ повинность: выборныя должности стояли къ правительству въ тѣхъ же отношеніяхъ, какъ и должности чисто правительственныя; хуже всего было, быть можетъ, то, что иногда между выборными и избравшими прерывалась всякая связь. Въ такой системѣ управленія мѣстное населеніе, понятно, не могло видѣть для себя какихъ либо выгодъ; оно напротивъ, тяготилось имъ. Это положеніе земскаго управленія обусловливалось отношеніями къ нему государственной власти; послѣдняя сознавала себя теперь упрочившеюся какъ въ политическомъ, такъ и въ административномъ отношеніи; если она обращалась еще къ земскому элементу, то уже въ видахъ наилучшаго достиженія своихъ отдѣльныхъ административныхъ цѣлей, въ видахъ обезпеченія, главнымъ образомъ, своихъ финансовыхъ интересовъ: между тѣмъ ранѣе она обращалась къ тому же земскому началу въ видахъ вообще установленія административной связи между мѣстностью и центромъ, въ видахъ воплощенія государственной идеи въ мѣстности, въ какихъ бы то ни было органахъ; отсюда принципіальное различіе между обоими видами земскаго управленія—одно повинностное, другое—свободное.

II.

Начало XVIII вѣка является, какъ извѣстно, тѣмъ историческимъ моментомъ въ развитіи русскаго государства,

когда, какъ политическое, такъ и административное строеніе государства было закончено; періодъ борьбы за существованіе былъ пережитъ; авторитетъ государственной власти, какъ въ отношеніи внѣшнихъ сношеній, такъ и внутри государства, не только упроченъ, но и поставленъ на небывалую высоту; административная связь мѣстности съ центромъ не только установлена, но и организована въ лицѣ сильныхъ государственнымъ авторитетомъ правительственныхъ чиновниковъ, призванныхъ осуществлять полицейскую дѣятельность государства. Слѣдовательно, это былъ тотъ моментъ, когда заботы о собственномъ самосохраненіи государства должны были отступить на второй планъ, когда должна была и могла начаться мирная внутренняя дѣятельность на пользу и развитіе государства и народа, когда, въ частности, тотъ же характеръ должна была принять дѣятельность государства въ сферѣ организаціи мѣстныхъ органовъ и мѣстнаго управленія. Такъ въ дѣйствительности и было: весь смыслъ кипучей дѣятельности Петра Великаго заключается въ стремленіи къ усовершенствованію и развитію различныхъ сторонъ государственной и народной жизни. Въ видахъ именно этого развитія и совершенствованія, но не съ цѣлями усиленія и безъ того уже сильной административной власти, создается новое однообразное административное дѣленіе государства, проводится въ значительной степени начало децентрализаціи управленія въ пользу мѣстныхъ правительственныхъ властей, устанавливается, вмѣстѣ съ тѣмъ, строгій контроль за дѣятельностью послѣднихъ; въ видахъ огражденія мѣстнаго населенія отъ ихъ злоупотребленій полагается, кромѣ того, начало денежному вознагражденію чиновниковъ въ замѣну московскаго „кормленія“; обнаруживается стремленіе болѣе точно опредѣлить предметы вѣдомства мѣстныхъ органовъ и спеціализировать отдѣльныя вѣтви управленія; полагается, между прочимъ, начало отдѣленія суда отъ администраціи. Въ видахъ дальнѣйшаго обезпеченія большей законности и правильности управленія дѣлается попытка ввести коллегіальную организацію установленій, что на первыхъ порахъ, было проведено, однако, только въ области высшаго управленія.

Весь контингентъ лицъ, участвовавшихъ въ государственномъ управленіи, составлялъ до Петра Великаго, какъ

извѣстно, особое служилое сословіе, обязанное службой: оно одно пользовалось всѣми правами и выгодами службы, но, съ другой стороны, оно обязано было нести эту службу какъ повинность, избавляясь отъ нея лишь по какимъ либо уважительнымъ причинамъ. Такимъ образомъ, въ основѣ личнаго административнаго элемента лежало начало сословно-родовое; въ видахъ проявленія своей дѣятельности, государство пользовалось личными услугами лишь одной категоріи населенія которую оно и отличало особыми преимуществами. Права и обязанности этой категоріи населенія, этого сословія, переходили изъ рода въ родъ. Съ Петра Великаго начинается поворотъ: послѣ многовѣковаго господства въ управленіи родоваго начала, возникаетъ идея о томъ, что къ участію въ управленіи должны быть привлекаемы всѣ вообще лучшія силы государственнаго населенія, каково бы ни было ихъ происхожденіе. Возникновеніе этой идеи, въ свою очередь, обусловливалось сознаніемъ, что успѣхъ государственной дѣятельности всецѣло зависитъ отъ способностей, знаній развитія и нравственныхъ качествъ лицъ, являющихся органами этой дѣятельности и что всѣ эти свойства и качества вовсе не зависятъ исключительно отъ происхожденія. Въ періодъ политическаго и административнаго строенія государство принуждено было, въ видахъ собственной организаціи, закрѣпить за отдѣльными слоями населенія несеніе различныхъ государственныхъ тягостей: такими тягостями были— служба и уплата податей; первая была возложена на дворянское сословіе, послѣдняя —на городское и крестьянское. Такимъ образомъ, цѣлыя, исторически сложившіяся, группы населенія были какъ бы разъ навсегда предназначены къ выполненію опредѣленныхъ государственныхъ повинностей. Но разъ государство политически и административно сложилось и окрѣпло, оно почувствовало себя совершенно свободнымъ въ установленіи той или другой системы и формы отправленія населеніемъ вышеуказанныхъ повинностей; поэтому возникновеніе идеи привлеченія къ службѣ всѣхъ выдающихся способностями и знаніями, изъ какого бы сословія они ни происходили, было вполнѣ послѣдовательнымъ и естественнымъ, обусловливалось тою степенью государственнаго развитія, до которой государство дошло ко времени Петра Великаго, и было, слѣдовательно, вполнѣ согласнымъ съ ходомъ

историческаго развитія государства. Въ уничтоженіи замкнутости служилаго сословія выразилась, такимъ образомъ, забота государства о лучшей организаціи государственной службы путемъ привлеченія въ эту сферу лучшихъ общественныхъ силъ. Съ теченіемъ времени должна была возникнуть также идея равномѣрнаго несенія всѣмъ населеніемъ и финансовыхъ тягостей и нѣтъ никакого сомнѣнія, что въ переживаемое нынѣ нами время эта идея уже укоренилась въ сознаніи народа и что къ осуществленію ея въ самой жизни уже сдѣланы первые шаги.

XVIII вѣкъ былъ, какъ мы сказали, тѣмъ историческимъ моментомъ, когда государство вполнѣ, какъ политически, такъ и административно, окрѣпло, когда государственная власть достигла небывалаго авторитета и могущества. Въ связи съ этимъ стояли нѣкоторыя характеристическія явленія, обусловливавшіяся, если такъ можно выразиться, закономъ исторической инерціи. Законъ этотъ состоитъ въ томъ, что государственная власть, развиваясь въ теченіи вѣковъ и достигнувши, наконецъ, полнаго роста, всей необходимой для нея устойчивости и силы, продолжаетъ еще нѣкоторое время дѣйствовать въ томъ же направленіи, какое было для нея необходимо въ періодъ развитія и какое теперь стало уже излишнимъ. Это во-первыхъ. Во-вторыхъ, власть, достигнувшая впервые наибольшаго развитія, имѣетъ тенденцію преувеличивать свое значеніе; этими обстоятельствами обусловливался тотъ характеръ государственной дѣятельности, который имѣлъ у насъ мѣсто въ эпоху Петра Великаго и который въ наукѣ получилъ названіе, хотя и невполнѣ правильное, „полицейскаго“. Полицейскій характеръ государственной дѣятельности не только у насъ, но и въ другихъ государствахъ, необходимо слѣдовалъ тотчасъ за наибольшимъ развитіемъ и упроченіемъ абсолютной государственной власти. Онъ состоялъ въ принудительной дѣятельности, направленной къ благосостоянію государства и народа и выполняемой при помощи исключительно правительственныхъ силъ. При Петрѣ Великомъ этотъ характеръ государственной дѣятельности обрисовался съ такою ясностью, какъ нигдѣ въ другомъ мѣстѣ; государство проявляло мѣры попеченія не только при посредствѣ различныхъ государственныхъ органовъ, но и въ лицѣ самого государя, представлявшаго образецъ небывалой энергіи

и силы. Правительство считало исключительно только себя компетентнымъ въ дѣлѣ созданія условій народнаго благосостоянія; общество не пользовалось довѣріемъ, такъ какъ, по существовавшему убѣжденію, не понимало своихъ интересовъ; надо было указать эти интересы, указать также пути и средства къ ихъ удовлетворенію; всякое противодѣйствіе, какъ истекавшее изъ непониманія собственнаго блага, должно было подавляться и дѣйствительно подавлялось.

Указанія на полицейскій характеръ дѣятельности мы сдѣлали лишь для того, чтобы объяснить, почему въ петровскій періодъ не могло развиться участіе въ управленіи земскаго начала, говоря другими словами — административной самостоятельности общества. Общественная самостоятельность была несовмѣстима съ полицейскимъ характеромъ государственной дѣятельности. Государство достигло той исторической ступени, на которой оно не нуждалось въ помощи земскаго начала ради упроченія собственной политической или административной организаціи; съ другой стороны, оно не возвысилось еще до пониманія и признанія цѣлесообразности участія этого начала въ управленіи, въ отношеніи наилучшаго достиженія цѣлей мѣстнаго управленія.

Весь послѣпетровскій періодъ, до вступленія на престолъ Екатерины II, долженъ быть признанъ періодомъ переходнымъ въ теченіе котораго новыя начала управленія, вызванныя къ жизни Петромъ Великимъ, вырабатывались и прививались къ жизни, выдерживая подъ—часъ трудную борьбу съ началами старыми. Въ этой борьбѣ многія петровскія учрежденія сходятъ со сцены, съ другой стороны—нѣкоторыя черты въ управленіи, стертыя Петромъ, временно снова обрисовываются и принимаютъ свой прежній видъ. Однако, въ общемъ, эта борьба старыхъ началъ съ новыми склоняется въ пользу послѣднихъ. Однимъ изъ наиболѣе важныхъ и наиболѣе обращающихъ на себя вниманіе явленій новаго времени было возникновеніе и постепенное развитіе бюрократіи, т. е. особаго класса государственныхъ чиновниковъ, отличнаго отъ служилаго сословія. Образованію этого класса и обособленію его отъ служилаго способствовала, помимо другихъ причинъ, въ значительной степени петровская табель о рангахъ и всѣ тѣ мѣры, которыя клонились къ наиболѣе цѣлесообразной организаціи государственной службы. Бюрократія—это новое

служилое сословіе, отличное отъ прежняго; правда, въ весьма значительной своей части оно набирается изъ служилаго сословія въ прежнемъ смыслѣ слова, но въ значительной же части—и изъ другихъ элементовъ, доступъ которымъ въ государственную службу былъ открытъ тою же табелью о рангахъ. Значеніе и положеніе этого новаго служилаго сословія совершенно иное сравнительно съ прежнимъ. Задачи государственнаго управленія настолько усложнились, что составили собою особую вѣтвь дѣятельности, требующую особыхъ знаній и опытности отъ лицъ, ей себя посвятившихъ, поглощающую все ихъ время, породившую совершенно особыя отношенія ихъ къ государству и, какъ его представителю—правительству, создавшую, наконецъ, особый бытъ и нравы. Часть дворянскаго сословія вошла, какъ сказано, въ ряды бюрократіи, присвоила себѣ всѣ существенныя черты этого класса, посвятила себя исключительно службѣ, оставивши свои деревни и помѣстья и порвавши, такимъ образомъ, связь съ прошлымъ. Другая часть отъ службы уклонилась, осѣлась въ мѣстности, посвятивши свои силы и досугъ сельскому хозяйству. Этому способствовало то, что обязательность службы фактически утратила свое значеніе ранѣе, нежели была уничтожена по закону. Такимъ образомъ, прежнее служилое сословіе раскололось на двѣ части, изъ которыхъ одна примкнула къ бюрократіи, вполнѣ съ нею сплотившись и слившись, другая прекратила службу и превратилась въ особый мѣстный элементъ—землевладѣльческое дворянство, потерявшее всѣ признаки прежняго служилаго сословія. Это послѣднее, растворившись въ двухъ указанныхъ элементахъ, исчезло. Знаменательный этотъ процессъ совершился, конечно, не разомъ, но, начавшись съ Петра Великаго, продолжался до Екатерины II и, до извѣстной степени, продолжается еще и теперь.

III.

Царствованіе Императрицы Екатерины II является временемъ дальнѣйшаго и, притомъ, чрезвычайно послѣдовательнаго развитія началъ децентрализаціи и общественнаго управленія. Административное дѣленіе государства хотя и осталось прежнее, за исключеніемъ уничтоженнаго дѣленія на провинціи,

по было улучшено въ томъ отношеніи, что чрезмѣрная величина губерній была значительно уменьшена путемъ увеличенія ихъ числа, что, въ свою очередь, потребовало значительнаго увеличенія въ служебномъ персоналѣ. Если, далѣе, при Петрѣ было положено начало децентрализаціи управленія, то при Екатеринѣ II эта децентрализація была еще болѣе усилена, благодаря учрежденію должности генералъ-губернаторовъ и губернскихъ установленій. Развитіе децентрализаціи управленія, распространяемой тѣмъ болѣе на все государство, слѣдовательно—не вызываемой какими либо особенными политическими соображеніями, въ родѣ, напримѣръ, необходимости сильной власти на границахъ государства, является весьма знаменательнымъ въ исторіи мѣстнаго управленія. Развитіе этого принципа децентрализаціи указываетъ, прежде всего, на то, что вниманіе государственной власти всецѣло обращено на внутреннее управленіе страны и что теперь авторитетъ этой власти упроченъ на незыблемыхъ основаніяхъ; теперь государственная власть не опасается образованія какихъ либо самостоятельныхъ мѣстныхъ центровъ, сильной мѣстной власти, могущей оказать ей противодѣйствіе, какъ то было возможно въ московскій періодъ, когда, въ виду именно этой возможности, и была установлена строгая и крайняя централизація управленія. Затѣмъ, устройство управленія на началахъ децентрализаціи указываетъ на признаніе правительствомъ той истины, что государственная дѣятельность тогда только можетъ быть плодотворною, когда принимаются во вниманіе не одни общія и, такъ сказать, формальныя требованія управленія, но и различныя мѣстныя особенности, могущія видоизмѣнять эти требованія. Въ виду этого степень власти мѣстныхъ установленій значительно расширяется; по весьма многимъ мѣстнымъ дѣламъ они начинаютъ функціонировать вполнѣ самостоятельно, не представляя своихъ рѣшеній на утвержденіе центральной власти. Такое значеніе получаютъ генералъ-губернаторы, губернаторы, губернскія правленія и другія губернскія установленія.

Но разъ была сознана идея децентрализаціи управленія, не трудно уже было придти къ признанію необходимости проведенія этой идеи со всѣми ея послѣдствіями. Мѣстность получаетъ самостоятельное административное значеніе въ томъ смыслѣ, что ея особенности, всѣ характеризующія ее

черты признаются факторами, могущими, на ряду съ требованіями общегосударственнаго значенія, вліять на характеръ мѣстнаго управленія. Въ виду этого, какъ сказано, компетенція и степень власти мѣстныхъ установленій расширены; но, чтобы такое вліяніе мѣстныхъ факторовъ на управленіе могло осуществиться во всей возможной полнотѣ, чтобы характеръ управленія въ дѣйствительности соотвѣтствовалъ требованіямъ мѣстности, необходимо было, на ряду съ децентрализаціей управленія, открыть въ него доступъ личному элементу мѣстности, т. е. допустить къ участію въ управленіи мѣстное населеніе. Такъ, въ дѣйствительности, и было.

Участіе земскаго элемента въ управленіи было допущено въ различныхъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ установленіяхъ; таковы—приказы общественнаго призрѣнія, судебныя установленія, полицейскія и другія. Въ основаніи этой организаціи была положена сословная обособленность, что объясняется тѣмъ, что государство до сихъ поръ постоянно имѣло дѣло съ сословіями, не возвысившись еще до понятія „мѣстнаго населенія“ или „земства“. Это послѣднее постоянно являлось раздробленнымъ на отдѣльныя общественныя группы, называемыя сословіями; участіе земскаго начала въ управленіи, поэтому, выразилось первоначально какъ участіе сословій чрезъ своихъ выборныхъ представителей. Однако и такая форма участія земскаго элемента въ управленіи не могла быть вполнѣ примѣнена, въ виду того, что одно изъ сословій было несвободнымъ. Крестіянское сословіе участвовало чрезъ своихъ представителей въ управленіи только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ оно было свободнымъ; слѣдовательно, это касается лишь государственныхъ крестьянъ; остальная масса крестьянскаго сословія въ управленіи не участвовала.

Призывая мѣстное населеніе, въ лицѣ представителей отъ сословій, къ участію въ управленіи, государство должно было дать преимущество въ этой сферѣ дворянскому сословію, какъ болѣе развитому и, благодаря его исторической роли; до извѣстной степени уже опытному въ дѣлѣ государственнаго управленія. Но давая это преимущество, государство не смотрѣло уже на дворянство какъ на служилое сословіе, но лишь какъ на мѣстный, земскій элементъ, дѣйствующій на ряду съ другими мѣстными элементами, хотя и первенствующій между ними. Такая роль дворянскаго сословія разви-

вается постепенно еще со времени Петра Великаго и именно на ряду съ ослабленіемъ служебнаго тягла. Еще при Петрѣ мы видимъ дворянство отчасти уже въ этой роли: земскіе коммисары, стоявшіе нѣкоторое время во главѣ уѣздовъ, избирались дворянствомъ уѣзда и предъ нимъ были отвѣтственны: дворянству предоставлено было выбирать товарищей воеводъ. Однако, пока служба считалась обязанностью дворянства, его дѣятельность въ качествѣ мѣстнаго, земскаго элемента, не могла упрочиться. Лишь съ уничтоженіемъ служебнаго тягла, съ развитіемъ въ дворянствѣ большей привязанности къ мѣстности и вниманія къ мѣстнымъ интересамъ, съ установленіемъ различія и границы между дворянствомъ и бюрократіей, когда интересы того и другаго элемента далеко не всегда уже совпадали, могли развиться дворянскія общества въ качествѣ мѣстнаго земскаго элемента. Въ эпоху Екатерины II дворянство настолько уже сдѣлалось особымъ мѣстнымъ элементомъ, что само законодательство не затрудняется присвоить ему характеръ общества съ корпоративной организаціей; само законодательство признаетъ за дворянствомъ, какъ за однимъ изъ мѣстныхъ элементовъ, особые, ему исключительно свойственные, интересы, даетъ способы и средства самостоятельнаго удовлетворенія этихъ интересовъ и, кромѣ того, призываетъ дворянство къ участію въ мѣстномъ управленіи на ряду съ другими сословіями, присвоивая ему, однако, въ виду уже упомянутыхъ выше причинъ, первенствующее значеніе. Такимъ образомъ, въ противоположность индивидуализму дворянскаго сословія московскаго періода, когда связующею нитью въ немъ было лишь служебное тягло, но не какіе либо мѣстно-сословные интересы, теперь дворянство выступило въ качествѣ сословія съ самостоятельными интересами и было организовано въ мѣстныя общества; изъ служилаго сословія оно сдѣлалось, такимъ образомъ, землевладѣльческимъ; его интересами стали интересы крупнаго землевладѣнія. Дворянство, какъ служилое сословіе, сыграло свою историческую роль; оно помогло государству организоваться въ самостоятельное политическое тѣло. Цѣль эта достигнута, а вмѣстѣ съ тѣмъ и дворянство, какъ служилое сословіе, сошло со сцены, вошедши въ составъ мѣстнаго населенія. Какъ къ таковому уже, но не какъ къ служилому сословію, государство обращается теперь и при-

влекаетъ его къ участію въ мѣстномъ управленіи Дворянство, на ряду съ городскимъ, а иногда и крестьянскимъ сословіемъ, въ лицѣ своихъ представителей, засѣдаетъ въ приказахъ общественнаго призрѣнія, какъ учрежденіяхъ, на которыя было возложено попеченіе о благосостояніи населенія губерніи, его образованіи, здоровьи, призрѣніи немущихъ и больныхъ и проч. На ряду съ коронными судьями оно засѣдаетъ въ своихъ сословныхъ судахъ, подобно тому какъ представители городскаго и крестьянскаго сословій входили, въ качествѣ засѣдателей, въ судебныя установленія, учрежденныя для этихъ сословій. Но наиболѣе выдающаяся роль дана была дворянскому сословію въ сферѣ общей уѣздной администраціи. Все уѣздное управленіе, какъ извѣстно, было возложено на дворянство. Нижній земскій судъ, вѣдавшій всю администрацію и полицію уѣзда, состоялъ изъ земскаго исправника и засѣдателей, избиравшихся дворянствомъ уѣзда; мы видѣли, что дворянство въ этой роли выступило еще при Петрѣ Великомъ, но тогда это было преждевременно; тогда служебное тягло дворянства заслоняло собою его значеніе какъ мѣстнаго элемента; теперь оно снова выступило въ этой роли и, въ виду измѣнившихся условій, съ гораздо большимъ значеніемъ, нежели то было три четверти вѣка тому назадъ.

И такъ мы видимъ, что въ эпоху Екатерины II, а затѣмъ и въ послѣдующее время, дворянство снова выступило въ роли какъ бы служилаго сословія, на него снова было возложено отправленіе государственныхъ функцій; на самомъ дѣлѣ, однако, оно не было уже служилымъ; отправляя государственныя функціи въ мѣстности, оно выступило уже въ качествѣ мѣстнаго земскаго элемента: самое названіе должности, поставленной во главѣ уѣзднаго управленія, „земскимъ исправникомъ“, показываетъ что, несмотря на ея зависимость въ порядкѣ избранія исключительно отъ дворянства, она все же носила земскій характеръ и само дворянство разсматривалось какъ мѣстный земскій элементъ.

Эпоха Екатерины II является, такимъ образомъ, въ исторіи нашего мѣстнаго управленія въ высшей степени замѣчательною. Она представляетъ собою тотъ поворотный историческій моментъ, когда государство переходитъ отъ полицейской опеки къ самоуправленію. Послѣднее зарождается

имѣнно въ эту эпоху, и именно въ формѣ участія дворянскаго сословія въ мѣстномъ, въ особенности уѣздномъ, управленіи. Хотя эта первая стадія мѣстнаго самоуправленія и весьма далека отъ совершенства, заслуживая названіе развѣ лишь земскаго управленія, однако идея самоуправленія въ ней все же до извѣстной степени выражена. Органомъ этого управленія явилось, какъ сказано, дворянство; по крайней мѣрѣ, оно по преимуществу; на него возложено все управленіе уѣздомъ, съ присвоеніемъ земскимъ судамъ и исправникамъ начальственной власти, т. е. такой же власти, какая принадлежала правительственнымъ учрежденіямъ; поэтому все общее уѣздное управленіе сдѣлалось исключительно земскимъ, съ устраненіемъ изъ этой сферы чиновниковъ, назначаемыхъ правительствомъ. Почему первая стадія земскаго самоуправленія выразилась у насъ въ формѣ управленія при посредствѣ дворянскаго землевладѣльческаго сословія—это понять не трудно. Это сословіе было единственнымъ мѣстнымъ элементомъ, на который можно было возложить дѣло мѣстнаго управленія; крестьянское сословіе было крѣпостнымъ; сфера самостоятельной дѣятельности городскаго сословія ограничивалась городомъ и связь между городскими и уѣздными потребностями и интересами недостаточно еще уяснилась. Дворянское же сословіе обладало извѣстнымъ развитіемъ, нѣкоторою опытностью въ дѣлѣ управленія, наконецъ, извѣстнымъ экономическимъ достаткомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и извѣстнымъ досугомъ—необходимыми условіями участія въ мѣстномъ управленіи. Это сословіе явилось, такимъ образомъ, тѣмъ мѣстнымъ элементомъ, благодаря которому сдѣлалось возможнымъ возникновеніе мѣстнаго самоуправленія; хотя бы форма этого самоуправленія и была на первый разъ весьма несовершенною. Мы не можемъ не указать здѣсь на нѣкоторое сходство этого процесса съ соотвѣтствующими явленіями западно-европейской жизни.

Земское самоуправленіе на Западѣ обязано своимъ возникновеніемъ именно дворянскому землевладѣльческому классу, хотя и по совершенно иной причинѣ, нежели у насъ. На Западѣ оно явилось результатомъ борьбы феодальной аристократіи съ королевскою властью изъ за политической самостоятельности. Въ этой борьбѣ побѣда осталась за королевскою властью; политическая самостоятельность феодаловъ

была сломлена, но за ними осталась въ весьма значительной степени самостоятельность административная. Политически самостоятельныя ранѣе земли вошли въ составъ вновь возникшаго абсолютнаго государства и стоявшіе во главѣ ихъ землевладѣльцы подчинились государственной власти, продолжая, однако, пользоваться самостоятельностью административною, въ чемъ и можно видѣть зародышъ мѣстнаго самоуправленія. Землевладѣльческая аристократія на Западѣ и послѣ образованія абсолютныхъ монархій представляла собою все же еще сильный мѣстный элементъ, обезпеченный экономически и жившій подъ вліяніемъ феодальныхъ традицій; поэтому на Западѣ мѣстное самоуправленіе могло возникнуть только благодаря именно этому дворянскому элементу населенія.

То же самое мы видимъ и въ Россіи: самоуправленіе, въ то время когда оно возникло, не могло возникнуть иначе какъ при посредствѣ дворянскаго сословія. Существенная разница между возникновеніемъ самоуправленія на Западѣ и у насъ заключается въ томъ, что на Западѣ оно было результатомъ борьбы; государственная власть была тамъ принуждена допустить административную самостоятельность землевладѣльцевъ, между тѣмъ какъ у насъ самоуправленіе добровольно было возложено на этотъ же классъ государственною властью, подъ вліяніемъ сознанія полезности этого для государства. У насъ, слѣдовательно, вліяли здѣсь не какія либо взаимныя отношенія между дворянствомъ и государственною властью, не какія либо притязанія со стороны перваго на права послѣдней, но тотъ простой фактъ, что дворянство было единственнымъ мѣстнымъ элементомъ, на который, по условіямъ того времени, можно было возложить мѣстное земское управленіе.

Характеристическими чертами возникшаго уѣзднаго земскаго управленія были, такимъ образомъ, его сословно-дворянская организація и присвоеніе органамъ этого управленія той же степени власти, какая присуща правительственнымъ учрежденіямъ. Первая черта нами уже объяснена. Остановимся на послѣдней. Присвоеніе органамъ земскаго управленія власти, одинаковой съ властью правительственныхъ органовъ, т. е., такъ называемой власти начальственной, характеризуетъ высшую ступень развитія самоуправленія; этой сту-

пени достигли, даже и въ настоящее время, лишь немногія государства; таковы Англія, Америка. Въ большинствѣ другихъ государствъ вопросъ о присвоеніи органамъ самоуправленія начальственной власти не поддается удовлетворительному разрѣшенію. Вся трудность заключается въ отысканіи такой комбинаціи, при которой начальственная власть органовъ самоуправленія была бы въ тоже время соединена съ независимостью ихъ отъ правительственныхъ учрежденій; это— во первыхъ; во вторыхъ, чтобы такая организація не являлась status in statu, но составляла бы собою неразрывную часть всей административной организаціи государства. Спрашивается, какимъ образомъ у насъ, въ царствованіе Екатерины II, слѣдовательно, при первомъ еще опытѣ земскаго управленія, органамъ его могла быть присвоена начальственная власть? Возможно-ли, чтобы въ то время была уже отыскана у насъ вышеупомянутая комбинація? При самомъ поверхностномъ разсмотрѣніи екатерининской организаціи земскаго уѣзднаго управленія легко убѣдиться, что ничего подобнаго не было и не могло еще быть и что начальственная власть земскихъ органовъ была установлена въ ущербъ ихъ независимости отъ органовъ правительства. Земскіе суды и исправники были, въ сущности, правительственными учрежденіями, такъ какъ находились въ прямой зависимости отъ губернской администраціи; только что личный составъ этихъ учрежденій организовался при посредствѣ выборовъ. Земское начало въ управленіи было подчинено правительственному; это касается не только уѣзднаго управленія, но и губернскаго. Такимъ образомъ, полная зависимость земскихъ должностей и учрежденій отъ правительственныхъ составляетъ третью характеристическую черту земскаго управленія, созданнаго Екатериною II.

Идея земскаго управленія была осуществлена, до извѣстной степени, не только въ сферѣ уѣзднаго управленія, но и губернскаго. Здѣсь обращаетъ на себя вниманіе учрежденіе, извѣстное подъ именемъ приказа общественнаго призрѣнія. Названіе это нисколько не соотвѣтствуетъ истинному значенію этого учрежденія; приказы, какъ извѣстно, вѣдали не только призрѣніе, но и многіе другіе предметы внутренняго управленія. Въ организаціи ихъ были комбинированы правительственный и земскій элементы, причемъ послѣдній

заключалъ въ себѣ представителей не только дворянскаго сословія, но и другихъ сословій — городскаго и крестьянскаго, гдѣ это было возможно. Дворянскій элементъ, однако, и здѣсь игралъ первенствующую роль, если не по закону, то фактически; но, затѣмъ, и здѣсь, какъ и въ уѣздномъ управленіи, земское начало было подчинено правительственному.

Начала земскаго управленія обнаружились не исключительно въ сферѣ общей администраціи, но распространились и на судебную организацію, причемъ здѣсь мы опять-таки наблюдаемъ соединеніе въ однихъ и тѣхъ же установленіяхъ элементовъ правительственнаго и земскаго; затѣмъ, въ самомъ земскомъ элементѣ установлено было строгое сословное разграниченіе, такъ какъ для каждаго изъ сословій были образованы сословные же суды.

Наконецъ, идея самоуправленія была осуществлена въ организаціи особаго сословнаго самоуправленія для дворянскаго и городскаго сословій. Городское самоуправленіе впервые было организовано еще Петромъ Великимъ. Екатерина II снова возвратилась къ этой идеѣ и если осуществила ее не въ столь широкихъ размѣрахъ какъ Петръ, то самыя основанія ея организаціи явились болѣе прочными. Однимъ изъ существенныхъ различій между петровскою и екатерининскою организаціей городскаго самоуправленія было то, что въ сферу компетенціи послѣдней не вошли полиція и судъ, ввѣренные особымъ установленіямъ, между тѣмъ какъ петровскіе магистраты вѣдали полицію, судъ, финансы и были вообще единственнымъ городскимъ начальствомъ.

Дворянское сословное самоуправленіе, напротивъ, впервые было вызвано къ жизни только Екатериной II. Главною его задачей были выборы различныхъ должностныхъ лицъ и возникновеніе его служитъ новымъ подтвержденіемъ того, что, въ царствованіе Екатерины II идея самоуправленія вообще нашла свое полное признаніе и осуществлялась въ различныхъ формахъ и съ различнымъ успѣхомъ.

Децентрализація управленія и возникновеніе самоуправленія вотъ, слѣдовательно, главнѣйшіе успѣхи мѣстнаго управленія въ царствованіе Екатерины II. Но и въ другихъ отношеніяхъ были сдѣланы нѣкоторыя измѣненія и улучшенія: сюда относится, напримѣръ, сосредоточеніе управленія

отдѣльными вѣтвями въ особыхъ самостоятельныхъ учрежденіяхъ, въ противоположность прежнему смѣшенію разнородныхъ предметовъ въ однихъ и тѣхъ же учрежденіяхъ: по крайней мѣрѣ, мы видимъ, разграниченіе главнѣйшихъ предметовъ управленія, таковы: судъ, финансы, полиція, предметы внутренняго управленія. Въ особенности обращаетъ на себя вниманіе стремленіе разграничить судъ и администрацію и поставить первый въ независимое положеніе отъ послѣдней: вмѣстѣ съ тѣмъ признается идея, что наказаніе за преступленія и проступки есть спеціальная функція суда, но не администраціи, и что послѣдняя не должна вовсе вмѣшиваться въ отправленіе правосудія. Понятно, стремленія законодателя не могли сразу найти полнаго своего осуществленія: на первый разъ было достаточно одного признанія идеи необходимости отдѣленія суда отъ администраціи; осуществленіе же этой идеи, полное примѣненіе ея къ дѣйствительной жизни было дѣломъ далеко не легкимъ и потому требовало продолжительнаго времени, проходя различныя стадіи развитія.

IV.

Начала децентрализаціи и самоуправленія, съ достаточною ясностью опредѣлившіяся въ эпоху Екатерины II, продолжали развиваться, съ перемѣннымъ успѣхомъ, и въ текущемъ столѣтіи, претерпѣвая на себѣ вліяніе общихъ политическихъ причинъ. Подъ этимъ вліяніемъ развитіе указанныхъ началъ то замедлялось и даже останавливалось, то снова быстро двигалось впередъ, причемъ въ общемъ итогѣ за истекшую часть столѣтія получается все же значительный прогрессъ. То же надо сказать и относительно многихъ другихъ сторонъ и разныхъ деталей мѣстнаго управленія.

Регрессивное направленіе въ сферѣ нашего управленія началось тотъ-часъ послѣ смерти Екатерины. Императоръ Павелъ, по своимъ личнымъ воззрѣніямъ, не былъ поборникомъ свободнаго управленія, вслѣдствіе чего молодые всходы этого управленія, насажденные рукою Екатерины, быстро начали увядать, уступая свое мѣсто другимъ насажденіямъ, проникнутымъ духомъ общегосударственнаго единства и централизаціи. Но и при этихъ неблагопріятныхъ условіяхъ

идея самоуправленія все же успѣла, извѣстнымъ образомъ, выразиться и проявиться, и, притомъ, въ той сферѣ, которой почти не коснулась рука Екатерины. Мы говоримъ объ организаціи выборнаго управленія государственныхъ крестьянъ. Какъ бы ни была несовершенна эта организація, она все же выражаетъ идею самоуправленія и доказываетъ, что эта идея, разъ возникши, стремится къ своему развитію и, несмотря на неблагопріятныя условія, захватываетъ тѣ уголки, куда она ранѣе не проникла. Что выборное управленіе государственныхъ крестьянъ было весьма несовершеннымъ, такъ это слишкомъ понятно, чтобы стоило на этомъ долго останавливаться. Крестьянское сословіе было лично несвободнымъ, почему и не могло имѣть свободнаго управленія; если государственные крестьяне формально и не были крѣпостными, то фактически они жили въ той же атмосферѣ крѣпостнаго права, чувствовали на себѣ ея давленіе, лишенные всякой инициативы и самостоятельности и подчиненные строгой государственной опекѣ. При такихъ условіяхъ нельзя было разсчитывать на совершенство организаціи вновь созданнаго крестьянскаго самоуправленія; но важно было уже и то, что ему положено было основаніе.

Съ учрежденіемъ министерствъ, централизація управленія не только была ослаблена, но еще болѣе увеличилась. Было бы, однако, слишкомъ поспѣшнымъ заключить отсюда, что направленіе государственной дѣятельности и политики въ это время было аналогичнымъ съ предшествовавшимъ царствованіемъ. Кому не извѣстны политическія воззрѣнія Императора Александра I и его ближайшихъ сотрудниковъ въ первую половину царствованія. Во всемъ государствѣ не было, быть можетъ, людей болѣе либеральныхъ и болѣе воодушевленныхъ идеей народнаго блага, чѣмъ государь и его первые министры. Въ противоположность предшествовавшему царствованію, идея свободнаго управленія нашла свое полное признаніе въ правящихъ сферахъ; но будучи построена на теоретическихъ основахъ, безъ надлежащаго уясненія фактическаго положенія дѣлъ, идея эта не могла найти своего практическаго осуществленія. Этимъ объясняется то противорѣчіе, что либеральное правительство пришло лишь къ централизаціи управленія. Такъ оно и должно было случиться. Министерства были созданы въ предположеніи радикальной реорганизаціи всего го-

сударственнаго строя, въ предположеніи, слѣдовательно, установленія такой гарантіи свободы и справедливости, каковою является, напр., министерская отвѣтственность: но въ силу различныхъ причинъ, въ силу, въ особенности, слишкомъ большой теоретичности плановъ и проектовъ преобразованія, въ силу несогласованія этихъ плановъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ дѣлъ, задуманная реформа не осуществилась: между тѣмъ министерства, созданныя, какъ сказано, въ предположеніи этой реформы, остались существовать: слѣдовательно и безъ тѣхъ гарантій, которыя могли сдѣлать дѣятельность этихъ установленій правомѣрною.

Государственное управленіе, по отдѣльнымъ его вѣтвямъ, было централизовано въ рукахъ отдѣльныхъ лицъ, вслѣдствіе чего и характеръ его съ этихъ поръ былъ поставленъ въ сильную зависимость отъ воззрѣній и личныхъ качествъ этихъ лицъ. Въ силу стремленія министровъ не только руководить управленіемъ, но и управлять, приводить въ исполненіе свои воззрѣнія и намѣренія, хотя бы и либеральныя и гуманныя, самостоятельность мѣстныхъ установленій должна была, конечно, пропграть. Созданіе министерствъ имѣло и другую невыгодную сторону въ отношеніи мѣстнаго управленія: оно не только способствовало усиленію централизаціи управленія, но и ослабляло развитіе идеи самоуправленія, выдвигало такія условія, благодаря которымъ бюрократическое начало быстро стало развиваться на счетъ земскаго. Условія эти заключались въ самой организаціи министерствъ, съ ихъ многочисленными департаментами и отдѣленіями, съ ихъ хорошими денежными окладами: благодаря имъ министерства сдѣлались не только центрами управленія, но и центрами тяготѣнія мѣстнаго землевладѣльческаго дворянства, а, слѣдовательно, и причиною ослабленія личнаго элемента мѣстности, способнаго принять участіе въ мѣстномъ управленіи и самоуправленіи. Послѣднее, въ виду, въ особенности, полной его зависимости отъ правительственныхъ органовъ, никого уже не привлекало, за исключеніемъ развѣ лицъ, преслѣдовавшихъ свои личныя выгоды: отсюда уклоненія отъ выборной службы, принявшія въ слѣдующее царствованіе еще большіе размѣры и вызывавшія со стороны правительства различныя, нерѣдко довольно суровыя, мѣры. Въ самой организаціи мѣстныхъ установленій, со введеніемъ министерствъ,

никакихъ существенныхъ измѣненій сдѣлано, однако, не было: она продолжала существовать въ томъ видѣ, въ какомъ была создана Екатериною II.

Вторая четверть текущаго столѣтія представляла также мало условій, благопріятствующихъ развитію мѣстныхъ установленій на началахъ децентрализаціи и самоуправленія. Значеніе бюрократическаго элемента въ ущербъ земскому еще болѣе увеличилось. Съ уничтоженіемъ должности генералъ-губернаторовъ, въ качествѣ повсемѣстной и постоянной, децентрализація управленія была значительно ослаблена: функціи генералъ-губернаторовъ перешли отчасти на губернаторовъ, положеніе которыхъ вообще было поставлено на болѣе прочныя основанія, отчасти на министровъ, которые отнынѣ сдѣлались непосредственными начальниками губернаторовъ. Участіе земскаго начала въ управленіи было отчасти, какъ замѣчено выше, ослаблено, отчасти же увеличено, въ виду появленія новыхъ мѣстныхъ учрежденій, имѣвшихъ весьма большое вліяніе на дальнѣйшее развитіе самоуправленія.

Весьма важнымъ въ этомъ отношеніи было то, что въ теченіе первой половины настоящаго столѣтія постепенно развивается понятіе мѣстности, какъ одного изъ основныхъ элементовъ земства и самоуправленія и идея мѣстныхъ потребностей, какъ объекта дѣятельности органовъ самоуправленія. Со времени Екатерины II земское начало, какъ мы видѣли, было призвано, въ весьма значительной степени, къ участію въ управленіи, именно: въ формѣ участія представителей отъ сословій въ дѣятельности правительственныхъ установленій. Однако, въ этой организаціи совершенно невозможно отыскать какую либо идею, объединяющую дѣятельность этихъ представителей земскаго начала; и это вполнѣ понятно, такъ какъ въ самомъ земствѣ не было единства, что, въ свою очередь, обусловливалось тѣмъ, что между основными элементами земства, т. е. мѣстнымъ населеніемъ и территоріей, не было установлено, въ отношеніи управленія, органической связи. Земство, такимъ образомъ, было дезорганизовано и притомъ, до такой степени, что необходимой связи не существовало не только между территоріальнымъ и личнымъ элементами, но и въ самомъ личномъ элементѣ между его составными частями. Можно сказать, что личнаго элемента земства, какъ цѣлаго, не существовало; были лишь

отдѣльныя его части, сформировавшіяся въ видѣ сословій. Земская связь между ними могла быть установлена лишь при посредствѣ территоріальнаго элемента. Въ теченіе всей первой половины настоящаго столѣтія мы и наблюдаемъ это весьма знаменательное явленіе. Несмотря на многія условія, неблагопріятствовавшія развитію и примѣненію въ жизни идеи самоуправленія, эта идея дѣлаетъ, однако, весьма значительный шагъ впередъ въ видѣ постепеннаго установленія связи между основными земскими элементами, въ видѣ, слѣдовательно, постепеннаго развитія самаго земства, какъ гармоническаго сочетанія этихъ элементовъ и какъ субъекта самостоятельнаго земскаго управленія.

Первый шагъ къ признанію территоріальнаго элемента земства былъ сдѣланъ еще въ началѣ столѣтія, именно въ 1804 году, изданіемъ временнаго положенія о земскихъ повинностяхъ". Въ 1851 году былъ изданъ уставъ о земскихъ повинностяхъ, представлявшій дальнѣйшее развитіе началъ, указанныхъ въ положеніи Для того, чтобы мѣстность получила самостоятельное значеніе въ управленіи, необходимо было отыскать въ ней мѣстные интересы и потребности или вообще какія либо иныя содѣйствующія этому условія. На первый разъ индивидуальное административное значеніе мѣстности было призвано за губерніей и если не ради самой мѣстности и ея интересовъ, то ради интересовъ цѣлаго государства. Такими государственными интересами и являются, прежде всего, такъ называемая, земскія повинности, куда относились, главнымъ образомъ, уплата податей, а затѣмъ удовлетвореніе нѣкоторыхъ государственныхъ потребностей натурою, каковы были повинности—дорожная, подводная, квартирная и другія. Къ числу предметовъ управленія, за которыми было признано мѣстное значеніе, или, лучше сказать, ради которыхъ за мѣстностью признавалось особое административное значеніе, относились также такіе важные предметы, какъ народное продовольствіе и общественное призрѣніе. Всѣ эти предметы отнесены были къ числу тѣхъ, управленіе которыми считалось наиболѣе цѣлесообразнымъ возложить, въ значительной степени, на представителей мѣстнаго населенія, какъ во первыхъ, наиболѣе заинтересованнаго въ этомъ дѣлѣ, а во вторыхъ, и наиболѣе свѣдущаго въ отношеніи средствъ и способовъ удовлетворенія повинностей.

Для завѣдыванія дѣлами по выполненію земскихъ повинностей и другихъ потребностей мѣстнаго управленія были образованы, какъ замѣчено выше, особыя учрежденія, въ составъ которыхъ вошли какъ правительственные чиновники, такъ равно и представители дворянскаго и городскаго сословій; таковы: губернскіе комитеты земскихъ повинностей. Представители крестьянскаго сословія, какъ зависимаго, въ этихъ учрежденіяхъ не участвовали, что, между прочимъ, было одною изъ причинъ зависимости земскихъ элементовъ въ этой области отъ правительственныхъ, въ видахъ именно охраненія интересовъ крестьянъ, несшихъ на себѣ почти всю тяжесть земскихъ повинностей и находившихся въ тоже время въ полной зависимости отъ помѣщиковъ. Такой же приблизительно составъ имѣли и другія учрежденія, созданныя для завѣдыванія мѣстными дѣлами—различнаго рода коммиссіи и комитеты. Каковы бы ни были недостатки всѣхъ этихъ учрежденій съ современной точки зрѣнія, мы все же видимъ здѣсь: 1) извѣстную концентрацію земскихъ элементовъ и 2) признаніе самостоятельнаго административнаго значенія за элементомъ территоріальнымъ. Если представителями земскаго начала въ управленіи являлись все еще представители отъ отдѣльныхъ сословій, то все же правительство смотрѣло на нихъ уже какъ на мѣстный земскій элементъ, ожидало отъ нихъ, какъ отъ мѣстныхъ жителей, пользы для управленія.

V.

Въ 1864 году земское управленіе дѣлаетъ дальнѣйшій и, притомъ весьма значительный, шагъ впередъ. Мы не будемъ останавливаться здѣсь ни на разсмотрѣніи предварительныхъ работъ различныхъ коммиссій, ни на передачѣ содержанія и характера самого положенія о земскихъ учрежденіяхъ, такъ какъ все это болѣе или менѣе извѣстно; мы имѣемъ въ виду, главнымъ образомъ, обратить вниманіе читателя на ту генетическую связь, какая существуетъ между земскими учрежденіями, созданными положеніемъ 1864 года и порядками, непосредственно имъ предшествовавшими, чтобы читатель могъ убѣдиться, что дѣйствующія по этому положенію земскія учрежденія не являются у насъ какими либо чужеядными растеніями, не были навѣяны откуда либо извнѣ, не есть плодъ какихъ

либо временныхъ увлеченій, но выросли исторически на русской почвѣ, непосредственно подготовляясь, по крайней мѣрѣ, въ теченіе полувѣка.

Существо организаціи самоуправленія заключается, прежде всего, въ комбинаціи личнаго и территоріальнаго элементовъ мѣстности въ сферѣ управленія. Пока такой комбинаціи не существуетъ, не можетъ быть и рѣчи о самоуправленіи. Со времени Екатерины II земское начало, какъ мы видѣли, начинаетъ играть въ управленіи значительную роль; но здѣсь мы не видимъ еще самоуправленія; вслѣдствіе дезорганизаціи земскихъ элементовъ, состояніе послѣднихъ хаотическое; между ними нѣтъ связи, нѣтъ общей идеи, одухотворяющей ихъ. Вся первая половина текущаго столѣтія и была, какъ мы видѣли, тѣмъ историческимъ періодомъ, въ теченіе котораго выработалась связь между земскими элементами, они концентрировались при посредствѣ территоріальнаго элемента. При тогдашнихъ условіяхъ жизни и отношеніяхъ между личными земскими элементами, связь эта не могла быть полною; сословная обособленность была еще слишкомъ сильною: одно изъ сословій было въ полной зависимости отъ другаго. Въ виду этого мы находимъ установляющуюся земскую связь лишь между двумя сословіями—дворянскимъ и городскимъ: только представители этихъ двухъ сословій участвуютъ въ управленіи земскими дѣлами; дальше этого связь въ то время пойти не могла. Крестьянское сословіе не могло придти въ комбинацію съ другими сословіями въ дѣлѣ управленія мѣстными дѣлами, однако, оно было такимъ же земскимъ элементомъ, какъ и другія сословія и, слѣдовательно, рано или поздно должно было войти въ эту связь. Въ 1861 году главнѣйшее препятствіе, затруднявшее установленіе такой связи, было уничтожено; крестьянское сословіе сдѣлалось свободнымъ и въ 1864 году необходимая связь между всѣми земскими элементами была установлена. Конечно, освобожденіе крестьянъ произошло вовсе не съ какими либо административными цѣлями, оно было само по себѣ цѣлью; но по тѣсной связи всѣхъ явленій соціальной жизни оно было необходимо для дальнѣйшаго развитія мѣстнаго управленія и самоуправленія. Установившаяся между земскими элементами связь не является лишь внѣшнею, какъ то можно сказать о нѣкоторыхъ учрежденіяхъ Екатерины II, напримѣръ прика-

захъ общественнаго призрѣнія, гдѣ иногда участвовали представители всѣхъ сословій, но связью земскою, скрѣпленною территоріальнымъ началомъ и развившеюся исторически послѣдовательно.

Такимъ образомъ, положеніе о земскихъ учрежденіяхъ впервые признаетъ земство какъ все мѣстное населеніе губерніи или уѣзда и призываетъ его къ участію въ мѣстномъ управленіи: это участіе организуется, какъ и ранѣе, путемъ представительства, только что къ представителямъ двухъ сословій присоединились теперь еще представители крестьянскаго сословія. Однако, разъ была сознана и признана идея земства, какъ совокупности мѣстнаго населенія, то принципъ сословнаго расчлененія этого населенія въ области земскаго представительства, очевидно, долженъ былъ нѣсколько ослабнуть, что мы и наблюдаемъ въ замѣнѣ чисто сословнаго представительства представительствомъ, основаннымъ на цензѣ. Разумѣется, такая замѣна не могла быть полною: законодательство въ теченіе вѣковъ имѣло дѣло съ сословіями, какъ особыми категоріями населенія; существованіе ихъ признавалось въ эпоху реформъ, какъ признается и теперь: вотъ почему, повторяемъ, замѣна сословнаго начала цензовымъ не могла быть проведена вполнѣ и земское представительство, основанное на началахъ ценза, сохранило на себѣ все же весьма замѣтный сословный оттѣнокъ. Здѣсь, слѣдовательно, мы опять не можемъ не констатировать строгой исторической послѣдовательности и чрезвычайной постепенности въ замѣнѣ одного принципа другимъ. Законодательство сочло необходимымъ, а главное—съумѣло комбинировать два различныхъ принципа—принципъ стараго сословнаго представительства и принципъ представительства новаго, цензоваго. Отсюда, далѣе, само собою уже слѣдуетъ, что комбинація эта характеризуетъ собою лишь переходное состояніе и что съ теченіемъ времени начало ценза совершенно вытѣснитъ начало сословное, чтобы впослѣдствіи, въ свою очередь, уступить свое мѣсто новому началу, характеризующему собою высшую ступень гражданскаго развитія—началу полной гражданской равноправности. Мы не можемъ здѣсь не упомянуть о томъ, что Россія, въ только что указанномъ отношеніи, вовсе не представляетъ какого либо исключенія, чего либо самобытно и исключительно національнаго, слѣдовательно, не на-

находящаго себѣ примѣра и подобія въ другихъ государствахъ. Россія и ея государственныя установленія развиваются, конечно, самостоятельно, въ согласіи съ условіями національной жизни, но это отнюдь не говоритъ за то, чтобы это развитіе должно было идти въ разрѣзъ съ обще-европейскимъ развитіемъ; во многихъ отношеніяхъ можно констатировать подчиненіе нашего государственнаго строя законамъ развитія обще-европейской политической жизни: такъ, это между прочимъ, надо сказать и относительно развитія земскаго самоуправленія.

Всматриваясь въ общій характеръ развитія самоуправленія въ другихъ государствахъ, мы видимъ тѣ же самыя явленія: на низшихъ стадіяхъ этого развитія господствуетъ родовое начало, начало происхожденія, знатности, родовитости; съ теченіемъ времени оно замѣняется началомъ ценза, имущественной самостоятельности и, наконецъ, началомъ гражданской равноправности. Но и на западѣ Европы далеко не всѣ государства прошли всѣ эти три стадіи; въ большинствѣ изъ нихъ господствуетъ начало ценза, причемъ въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напримѣръ въ Пруссіи, сохраняется, какъ и у насъ, оттѣнокъ сословнаго начала. Въ немногихъ государствахъ, имѣющихъ всеобщую подачу голосовъ, какъ во Франціи, организація самоуправленія покоится на началѣ гражданской равноправности: но во всей Европѣ въ настоящее время не найдется уже ни одного государства, въ которомъ эта организація покоилась бы всецѣло на сословномъ началѣ. Вліяніе и господство упомянутыхъ началъ обнаруживается не только въ сферѣ самоуправленія, но и въ другихъ областяхъ государственной жизни. Для насъ, однако, важно было лишь указать, что замѣна сословнаго начала началомъ ценза, установленная положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1864 и представляющая полную аналогію съ порядками, господствующими въ этой сферѣ въ другихъ государствахъ, есть результатъ не какихъ либо минутныхъ увлеченій, заимствованій или какихъ другихъ подобныхъ причинъ, но результатъ вліянія общихъ законовъ развитія европейскихъ государствъ.

Новая организація земскихъ учрежденій представляетъ шагъ впередъ и въ другомъ отношеніи. Составъ прежнихъ земскихъ учрежденій, въ весьма значительной степени, за-

ключалъ въ себѣ, какъ мы видѣли, элементъ правительственный. Послѣдній игралъ въ этихъ учрежденіяхъ даже наиболѣе выдающуюся роль, такъ что на долю земскихъ элементовъ выпадало скорѣе совѣщательное, чѣмъ рѣшающее значеніе. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, напротивъ, совершенно устраняетъ правительственный элементъ изъ состава органовъ земскаго самоуправленія. Спрашивается, было ли такое устраненіе исторически послѣдовательнымъ? Утвердительный отвѣтъ на этотъ вопросъ дѣлается очевиднымъ изъ разсмотрѣнія причинъ, обусловливавшихъ выдающуюся роль правительственнаго элемента въ старыхъ земскихъ учрежденіяхъ. Мы укажемъ лишь на три главныя причины, вліявшія на это. Во 1-хъ, идея земства и земскаго самоуправленія въ теченіе всей первой половины текущаго столѣтія вырабатывалась медленно; выше мы указали уже на тѣ причины, подъ вліяніемъ которыхъ усилилась централизація управленія и административная опека: во 2-хъ, объектомъ дѣятельности земскихъ учрежденій, т. е. компетовъ земскихъ повинностей и разныхъ присутствій и коммиссій, были интересы чисто казенные, охраненіе которыхъ и требовало участія въ этихъ учрежденіяхъ правительственныхъ чиновниковъ: отъ земскихъ представителей правительство ожидало лишь указаній, какія пути и средства ведутъ къ наиболѣе удовлетворительному выполненію земскихъ повинностей, сообразно съ мѣстными особенностями, слѣдовательно, значеніе земскихъ элементовъ было, какъ замѣчено выше, скорѣе совѣщательное, и въ 3-хъ, разнаго рода земскія повинности, какъ денежныя, такъ, въ особенности, натуральныя, большею своею тяжестью ложились на крестьянское сословіе; между тѣмъ это послѣднее вовсе не участвовало въ управленіи этими повинностями, составлявшими, какъ сказано, главный предметъ дѣятельности дореформенныхъ земскихъ учрежденій; отсюда, очевидно, ощущалась необходимость въ установленіи какой либо гарантіи противъ чрезмѣрнаго нарушенія правъ и интересовъ крестьянъ; гарантія эта достигалась опять-таки участіемъ въ этихъ учрежденіяхъ правительственныхъ чиновниковъ.

Во второй половинѣ текущаго столѣтія всѣ эти причины значительно измѣнили свой характеръ. Съ освобожденіемъ крестьянъ понятіе о земствѣ, какъ личномъ элементѣ мѣст-

ціи, какъ сочетанія всѣхъ слоевъ мѣстнаго населенія, очевидно должно было сдѣлаться болѣе опредѣленнымъ и установившимся. Правительство пришло, далѣе, къ убѣжденію, что смѣшеніе земскаго и бюрократическаго элементовъ въ учрежденіяхъ, преслѣдующихъ, по преимуществу, мѣстныя административныя цѣли, крайне неудобно въ томъ отношеніи, что оно ослабляетъ значеніе какъ того, такъ и другаго, предоставляя нерѣдко, въ силу отсутствія между ними необходимаго для успѣшной дѣятельности согласія, рѣшеніе даже и наиболѣе важныхъ вопросовъ канцеляріямъ. Взглядъ на предметы дѣятельности земскихъ учрежденій также измѣнился: земскими дѣлами были признаны тѣ дѣла, которыя составляютъ мѣстный, главнымъ образомъ, хозяйственный интересъ губерніи или уѣзда; интересы же казенные, имѣющіе исключительно общегосударственный характеръ, отнесены къ вѣдомству правительственныхъ установленій. Не говоря уже о томъ, что въ этой смѣнѣ воззрѣній обнаружился опять такой прогрессъ земской идеи, притомъ прогрессъ вполнѣ исторически-послѣдовательный, она должна была послужить основаніемъ и къ измѣненію организаціи земскихъ учрежденій въ смыслѣ исключенія изъ состава ихъ правительственнаго элемента. Если земскіе элементы еще до реформы были призваны къ участію въ управленіи мѣстными дѣлами, и если, въ силу измѣнившихся воззрѣній, такими дѣлами стали признаваться мѣстные интересы, т. е. потребности и нужды мѣстнаго населенія, а не казенные интересы, какъ ранѣе, то было уже вполнѣ естественнымъ предоставить завѣдываніе этими дѣлами исключительно земству, безъ участія бюрократическаго элемента. Наконецъ, привлеченіе въ сферу земскаго управленія всѣхъ земскихъ элементовъ, не исключая и крестьянскаго, сдѣлало излишнимъ установленіе, путемъ правительственнаго участія въ земскихъ учрежденіяхъ, особой гарантіи, въ видахъ защиты правъ и интересовъ крестьянскаго сословія; притомъ же теперь главную роль стали играть не сословные интересы, но мѣстные, земскіе, общесословные.

Изъ сказаннаго, такимъ образомъ, слѣдуетъ, что сліяніе въ земскихъ учрежденіяхъ всѣхъ земскихъ элементовъ, путемъ основаннаго на имущественномъ цензѣ представительства и исключеніе изъ состава этихъ учрежденій элементовъ пра-

вительственныхъ, являются основными, исторически послѣдовательными чертами, характеризующими собою новую стадію въ организаціи нашего земскаго самоуправленія. Всѣ детали этой организаціи мы оставляемъ безъ разсмотрѣнія, такъ какъ они сами собою вытекаютъ уже изъ основныхъ чертъ. Если и можно еще на чемъ остановиться особо, то развѣ на исполнительныхъ органахъ земскихъ учрежденій. Старыя земскія учрежденія не имѣли самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ; исполненіе ихъ постановленій, надлежащимъ образомъ утвержденныхъ, возлагалось на различныя и, притомъ, многочисленныя правительственныя учрежденія, смотря по характеру земскихъ повинностей; въ непосредственномъ исполненіи выдающуюся роль играла полиція. Такимъ образомъ, здѣсь обнаруживалось полнѣйшее отсутствіе единства, что объясняется, въ свою очередь, отсутствіемъ такого единства и въ самыхъ распорядительныхъ органахъ. Комитеты земскихъ повинностей и цѣлый рядъ коммиссій являлись учрежденіями, вѣдавшими земскія дѣла. Но послѣ того какъ, на основаніи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, завѣдываніе и распоряженіе земскими дѣлами было концентрировано, представлялось совершенно уже необходимымъ концентрировать и исполненіе, путемъ образованія особыхъ исполнительныхъ земскихъ органовъ. Послѣдніе были поставлены въ непосредственную зависимость отъ первыхъ, т. е. распорядительныхъ органовъ, такъ какъ того требовала уже самая цѣль ихъ существованія; въ виду этого, и организація ихъ получила тотъ же земскій характеръ.

VI.

Перейдемъ, далѣе, къ разсмотрѣнію того, насколько обосновывается исторически ввѣренная земскимъ учрежденіямъ степень власти.

Земскіе элементы, участвовавшіе въ дореформенномъ земскомъ управленіи, не пользовались никакою самостоятельностью; какъ рѣшеніе дѣлъ, такъ и ихъ исполненіе принадлежало элементу правительственному. Главными причинами этого были тѣ же причины, на которыя мы указали выше, при разсмотрѣніи вопроса, почему въ дореформенныхъ зем-

сныхъ учрежденіяхъ участвовать правительственный элементъ. При тогдашнихъ условіяхъ земское начало и не могло пользоваться самостоятельностью: оно не было концентрировано; земскими дѣлами считались, какъ мы видѣли, дѣла, имѣвшія, въ сущности, характеръ общегосударственный: предоставить земскимъ элементамъ полную самостоятельность въ рѣшеніи дѣлъ, т. е. въ завѣдываніи, главнымъ образомъ, земскими повинностями, значило бы тогда дать полную возможность господствующимъ и свободнымъ земскимъ элементамъ дѣйствовать въ ущербъ элементамъ подчиненнымъ. Вотъ почему земскіе представители, т. е. дворянскіе и городскіе депутаты, имѣли лишь совѣщательное значеніе. Но измѣнились причины, измѣнились и ихъ слѣдствія: взамѣнъ разрозненныхъ земскихъ элементовъ явилось земство, что обусловливалось, главнѣе всего, какъ мы видѣли, освобожденіемъ крестьянъ; мѣсто казенныхъ интересовъ, удовлетворяемыхъ при участіи земскихъ элементовъ, заступили мѣстные интересы и потребности, удовлетворяемые цѣлымъ земствомъ.

Если ранѣе участіе земскихъ элементовъ считалось полезнымъ при рѣшеніи вопросовъ казеннаго управленія, то теперь, при рѣшеніи вопросовъ, касающихся собственныхъ нуждъ и интересовъ земства, его дѣятельность должна была сдѣлаться, конечно, еще болѣе полезною и самому характеру ея, въ отношеніи степени власти, вмѣсто простого совѣщательнаго участія въ дѣятельности установленій правительственныхъ, было вполнѣ послѣдовательнымъ присвоить самостоятельное значеніе: поэтому правительственный элементъ не только былъ изъятъ отъ участія въ дѣятельности земскихъ учрежденій, но и устраненъ отъ непосредственнаго вліянія на земскія дѣла: успѣшное веденіе послѣднихъ гарантировалось какъ близостью интересовъ, такъ равно и знакомствомъ представителей земства съ мѣстными нуждами и потребностями. Такимъ образомъ, теперь, на ряду съ органами правительственнаго управленія, стали существовать и функціонировать органы земскаго самоуправленія. Никакихъ историческихъ основъ государственнаго строя при этомъ нарушено не было: земскія учрежденія хотя и явились особыми самостоятельными органами управленія, но эта самостоятельность только хозяйственно-административная: подобно органамъ правительственнымъ, они служатъ государственнымъ цѣлямъ, только

что въ предѣлахъ опредѣленной мѣстности и мѣстныхъ потребностей: подобно другимъ государственнымъ учрежденіямъ, они подчинены всецѣло единой государственной власти

Но и въ хозяйственно-административномъ отношеніи самостоятельность земскихъ учрежденій по положенію 1864 г. далеко не безусловная: правда, они не подлежали инстанціонной зависимости отъ учрежденій правительственныхъ, однако, послѣднимъ принадлежало и принадлежитъ право контроля за законностью дѣйствій земскихъ учрежденій и право пріостановки исполненія постановленій, признанныхъ незаконными или даже вредными общегосударственному благу; нѣкоторыя, наиболѣе важныя, постановленія земскихъ учрежденій подлежатъ, какъ извѣстно, прямому уже утвержденію правительства. Высшимъ правительственнымъ установленіемъ, постановленія котораго безусловно обязательны для земства, является правительствующій сенатъ, какъ учрежденіе спеціально призванное, еще по мысли Петра Великаго, быть стражемъ и хранителемъ законовъ; за всѣмъ симъ земскія учрежденія, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, подлежатъ судебной отвѣтственности, какъ гражданской, такъ равно и уголовной. Отсюда мы видимъ, что государство, давая земскимъ учрежденіямъ административную самостоятельность, обставило ихъ дѣятельность такими условіями, которыя служатъ вполнѣ надежною гарантіей противъ нарушенія со стороны земскихъ учрежденій правъ или интересовъ какъ государства, такъ и частныхъ лицъ. Такимъ образомъ, земскія учрежденія явились органами администраціи, стоящими не внѣ общей системы государственнаго управленія, но связавшими съ нею неразрывною нитью, дѣйствующими, въ виду упомянутыхъ контроля и отвѣтственности, въ одномъ общемъ съ нею направленіи.

Административная самостоятельность земскихъ учрежденій, установленная положеніемъ 1864 года, не нарушила, слѣдовательно, никакихъ историческихъ основъ нашего административнаго строя, но, напротивъ, явилась выраженіемъ послѣдовательнаго развитія идеи мѣстнаго управленія. Здѣсь не будетъ неумѣстнымъ замѣтить, что этотъ процессъ развитія степени власти земскихъ органовъ, будучи исторически послѣдовательнымъ и соотвѣтствующимъ условіямъ національной жизни гершть на себѣ въ тоже время вліяніе зако-

новъ развитія европейской политической жизни вообще. Разсматривая исторію земскаго самоуправленія въ другихъ европейскихъ государствахъ, мы всюду видимъ тѣ же явленія; на первыхъ ступеняхъ развитія органы самоуправленія пользуются лишь совѣщательнымъ значеніемъ; по мѣрѣ ихъ дальнѣйшаго развитія, эта совѣщательная роль замѣняется самостоятельною административною властью. Условія національной жизни вліяютъ здѣсь на большую или меньшую степень развитія этой самостоятельности, на раннее или позднее ея возникновеніе, на внѣшнія формы, въ которыхъ она выражается Такъ, подъ вліяніемъ національныхъ условій жизни, административная самостоятельность земскихъ органовъ самоуправленія во Франціи еще и до настоящаго времени стоитъ на низшей ступени развитія, сравнительно съ самостоятельностью тѣхъ же органовъ, напримѣръ, въ Англіи или Пруссіи, хотя самая организація самоуправленія въ первомъ изъ упомянутыхъ государствъ принадлежитъ къ высшему типу, нежели въ двухъ послѣднихъ, такъ какъ покоится не на началахъ ценза, какъ здѣсь, но на принципѣ гражданской равноправности. Каковы бы, однако, ни были различія, обусловливаемыя національными особенностями, общій законъ развитія, тѣмъ не менѣе, всюду даетъ себя чувствовать.

Далѣе указанія на эти основныя черты организаціи и степени власти земскихъ учрежденій мы не пойдемъ: мы имѣли въ виду обратить вниманіе читателя на то, что успѣхъ въ развитіи земскаго начала въ управленіи, благодаря реформѣ 1864 года, выразился, въ отношеніи организаціи, въ замѣнѣ сословно-родоваго начала началомъ ценза, въ отношеніи степени власти, въ установленіи административной самостоятельности. То и другое явилось результатомъ, какъ національныхъ, историческихъ причинъ, такъ равно и вліянія общихъ законовъ развитія государственной жизни Европы.

Чтобы закончить историческій очеркъ развитія мѣстныхъ установленій, сдѣланный нами въ видахъ указанія на постепенный и послѣдовательный ходъ этого развитія и, въ частности, въ видахъ указанія на то, что участіе земскаго начала въ управленіи имѣетъ тотъ же исторически послѣдовательной характеръ, намъ остается упомянуть еще о томъ, что въ настоящее время, благодаря реформамъ шести-

десятыхъ годовъ, роль и значеніе земскаго начала въ управленіи не ограничивается существованіемъ земскихъ учрежденій, но распространяется и на другія области управленія. Городскія общественныя учрежденія являются дальнѣйшимъ и послѣдовательнымъ развитіемъ организаціи городскаго самоуправленія, образованнаго городовымъ положеніемъ 1785 г.; крестьянскія общественныя учрежденія, въ современномъ ихъ видѣ, служатъ продолженіемъ административныхъ порядковъ, установленныхъ для государственныхъ крестьянъ еще въ царствованіе императора Павла, измѣнившихся и послѣдовательно развившихся подъ вліяніемъ, какъ общаго роста политической жизни, такъ и въ особенности, великаго акта освобожденія крестьянъ. Сословное дворянское самоуправленіе продолжаетъ существовать на началахъ жалованной грамоты дворянству. Во всѣхъ этихъ формахъ управленія воплощается идея участія земскаго начала въ управленіи, развившаяся исторически. Но значеніе земскаго начала и этимъ еще не ограничивается. Усложнившіяся и умножившіяся у насъ, въ теченіе второй половины настоящаго столѣтія, задачи государственнаго управленія, вызвали къ жизни въ различныхъ сферахъ администраціи новыя правительственныя установленія, дѣятельность которыхъ также не обходится безъ участія земскаго начала. Такъ, земскій элементъ участвуетъ въ учебной администраціи, входя въ составъ уѣздныхъ и губернскихъ училищныхъ совѣтовъ; въ финансовой—входя въ составъ присутствій по промысловому налогу и отдѣленій крестьянскаго поземельнаго банка; въ правительственной администраціи по дѣламъ крестьянскаго управленія земскій элементъ участвуетъ, входя въ составъ уѣздныхъ и губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, а по ихъ упраздненіи—въ уѣздныхъ съѣздахъ и губернскихъ присутствіяхъ; въ сферѣ внутренняго управленія онъ участвуетъ въ уѣздныхъ и губернскихъ по воинской повинности присутствіяхъ, въ присутствіяхъ по питейнымъ и по фабричнымъ дѣламъ; наконецъ, въ области судебной земскій элементъ участвуетъ какъ въ мировыхъ, такъ и въ общихъ судебныхъ установленіяхъ. Такимъ образомъ, мы имѣемъ цѣлую массу правительственныхъ установленій, въ которыхъ земскій элементъ принимаетъ участіе, возвышая тѣмъ еще болѣе значеніе земскаго начала и земскихъ учрежденій въ нашей государственной жизни и до-

казывая не только полезность, но и очевидную необходимость подобнаго участія.

Мы изложили тѣ основныя черты, которыми характеризуется исторія развитія мѣстнаго управленія въ Россіи. Резюмируя все вышеизложенное въ немногихъ словахъ, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ. Въ періодъ политическаго строенія государства земское начало функціонируетъ въ сферѣ управленія на ряду съ государственнымъ, въ виду бѣдности государственныхъ средствъ, въ виду того, что государственное начало или государственная идея еще не окрѣпла настолько, чтобы въ сферѣ удовлетворенія общественныхъ потребностей вполнѣ замѣнить собою начало общественное, земское. Въ связи съ политическимъ упроченіемъ государства идетъ упроченіе административное; оно характеризуетъ собою московскій періодъ. Земское начало продолжаетъ участвовать въ управленіи и, притомъ, въ формахъ болѣе сложныхъ и совершенныхъ, нежели ранѣе, пріобрѣтая нерѣдко, въ сравненіи съ началомъ правительственнымъ, даже большее значеніе. Это объясняется стремленіемъ государства, при бѣдности административныхъ средствъ, установить административную связь мѣстности съ центромъ, провести государственную идею въ управленіи, хотя бы при помощи земскаго начала. Съ установленіемъ и упроченіемъ этой административной связи начало правительственное устраняетъ земское: послѣднее функціонируетъ лишь временно, въ виду невыработавшейся еще правительственной администраціи. Съ упроченіемъ государства въ политическомъ и административномъ отношеніи, съ установленіемъ, какъ сказано, политической и административной связи между мѣстностью и центромъ, государство должно было все свое вниманіе обратить на созданіе и развитіе собственныхъ административныхъ органовъ, необходимыхъ для установленія въ государствѣ административнаго единства и упроченія значенія государственнаго авторитета въ мѣстности. Таковъ смыслъ развитія воеводскаго управленія. Въ началѣ XVIII вѣка какъ политическое, такъ и административное строеніе государства было закончено; заботы о политическомъ самосохраненіи отступили на второй планъ и государственная дѣятельность получила возможность развиваться и совершенствоваться въ видахъ обезпеченія народнаго благосостоянія и, слѣдовательно,

въ соотвѣтствіи съ народными потребностями. На ряду съ развитіемъ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, съ постепенной спеціализаціей ихъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленія, съ возникновеніемъ идеи отдѣленія суда отъ администраціи, съ измѣненіемъ характера служебнаго персонала вслѣдствіе изданія табели о рангахъ и съ постепеннымъ развитіемъ особаго служилаго сословія—бюрократіи, отличнаго отъ прежняго, на ряду со всѣмъ этимъ въ XVIII вѣкѣ является возможность участія земскаго начала въ управленіи на новыхъ основаніяхъ; постепенно сознается польза такого участія вслѣдствіе знакомства земскаго элемента съ мѣстными условіями жизни: возникаетъ представленіе о самостоятельномъ административномъ значеніи мѣстности, хотя бы на первый разъ лишь въ отношеніи интересовъ общегосударственныхъ. Отсюда возникновеніе децентрализаціи управленія. Въ эпоху Екатерины II участіе земскаго элемента въ управленіи и децентрализація послѣдняго получаютъ еще большее развитіе. Свободные земскіе элементы начинаютъ играть довольно значительную административную роль: въ особенности это надо сказать относительно дворянскаго сословія, выступавшаго уже не въ качествѣ служилаго сословія, но лишь въ качествѣ мѣстнаго, земскаго элемента. Административное значеніе участвующихъ въ управленіи земскихъ элементовъ, однако, по преимуществу, совѣщательное: рѣшающая власть принадлежитъ правительству. Самыя земскіе элементы продолжаютъ существовать въ разрозненномъ состояніи: между ними нѣтъ единства и органической связи. Конецъ XVIII столѣтія и вся первая половина XIX представляютъ мало условій, благопріятствующихъ развитію земскаго начала въ управленіи: несмотря на это, въ теченіи указаннаго періода подготовляется связь между земскими элементами путемъ постепеннаго признанія самостоятельнаго значенія мѣстности и мѣстныхъ потребностей. Выраженіемъ этой связи служатъ земскія учрежденія, состоявшія изъ представителей свободныхъ земскихъ элементовъ и элемента правительственнаго и вѣдающія дѣла мѣстнаго управленія, въ качествѣ каковыхъ первоначально фигурируютъ, главнымъ образомъ, такъ называемыя, земскія повинности. Съ освобожденіемъ крестьянъ всѣ земскіе элементы дѣлаются свободными, вмѣстѣ съ чѣмъ между всѣми ними устанавливается

связь и, такимъ образомъ, вмѣсто отдѣльныхъ земскихъ элементовъ возникаетъ земство. Теперь, участвовать въ управленіи начинаютъ уже не земскіе элементы, но цѣлое земство, органами котораго являются земскія учрежденія, образованныя по основаніи положенія 1864 г. Съ признаніемъ мѣстными земскими дѣлами общихъ хозяйственныхъ нуждъ и потребностей мѣстнаго населенія въ замѣну интересовъ казенныхъ, участіе правительственнаго элемента въ этихъ учрежденіяхъ признается излишнимъ, а совѣщательное значеніе земскихъ учрежденій, по той же причинѣ, замѣняется самостоятельной распорядительной и исполнительной властью, проявляемой подъ постояннымъ контролемъ правительства. Наконецъ, съ развитіемъ земства подъ вліяніемъ территоріальнаго начала, съ признаніемъ мѣстныхъ земскихъ, слѣдовательно, не сословныхъ, но общественныхъ потребностей внутри опредѣленнаго территоріальнаго района, сословно-родовое начало въ организаціи земскихъ учрежденій должно было замѣниться началомъ ценза, началомъ, такъ сказать, хозяйственной заинтересованности въ дѣлахъ земства.

Изъ всего вышеизложеннаго, такимъ образомъ, слѣдуетъ, что исторія мѣстнаго управленія въ Россіи является, хотя медленнымъ и постепеннымъ, но, въ общемъ, непрерывнымъ развитіемъ и совершенствованіемъ мѣстныхъ установленій. Тотъ или другой успѣхъ въ организаціи или въ характерѣ дѣятельности этихъ установленій достигается вѣками. Это развитіе, будучи исторически послѣдовательнымъ и національнымъ, подчиняется въ то же время, въ общихъ и принципіальныхъ своихъ чертахъ, вліянію причинъ, управляющихъ ростомъ мѣстныхъ установленій и мѣстнаго управленія въ европейскихъ государствахъ вообще. Подъ вліяніемъ этихъ общихъ причинъ, существо которыхъ лежитъ въ характерѣ развитія цѣлаго государственнаго организма, мѣстныя установленія имѣютъ двѣ стадіи развитія: одна изъ нихъ относится къ періоду государственнаго строенія и характеризуется постепеннымъ увеличеніемъ административной власти отъ периферіи къ центру, говоря другими словами—централизаціей управленія; другая относясь къ періоду существованія государства въ качествѣ уже сложившейся политической организаціи, характеризуется, наоборотъ, увеличеніемъ

административной власти отъ центра къ периферіи, т. е. постепенной децентрализаціей управленія и развитіемъ самоуправленія. Въ частности, организація послѣдняго покоится на трехъ, послѣдовательно смѣняющихъ одно другое, началахъ—сословно-родовомъ, цензовомъ и государственно-гражданскомъ или правомѣрномъ.

VII.

Указанные принципы или начала историческаго развитія мѣстныхъ установленій должны являться той руководящей нитью, при помощи которой законодатель найдетъ истинный и надежный путь въ дѣлѣ измѣненій и улучшеній мѣстныхъ установленій.

Дѣйствовать въ согласіи съ историческими началами—вотъ главнѣйшее условіе, пренебрегать которымъ не долженъ законодатель въ дѣлѣ реорганизаціи тѣхъ или другихъ сторонъ государственнаго строя или государственной дѣятельности.

12 іюня 1890 года было издано новое положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, измѣнившее, въ нѣкоторой степени, какъ организацію земскихъ учрежденій, такъ и степень ихъ власти. Измѣненія эти не идутъ, однако, такъ далеко, какъ можно было предполагать на основаніи проектовъ, предлагавшихся съ различныхъ сторонъ. Такъ, въ отношеніи организаціи земскихъ собраній предполагавшіяся измѣненія должны были заключаться: 1) въ замѣнѣ нынѣшнихъ избирательныхъ съѣздовъ сословными избирательными коллегіями—съѣздами дворянъ, съѣздами лицъ городскихъ сословій и съѣздами крестьянъ; 2) въ отмѣнѣ участія въ избирательныхъ съѣздахъ владѣльцевъ промышленныхъ и торговыхъ заведеній по оборотамъ этихъ заведеній; 3) въ отмѣнѣ участія въ земскихъ выборахъ духовенства и въ установленіи взамѣнъ того представительства въ лицѣ депутатовъ, назначаемыхъ въ составъ земскихъ собраній епархіальнымъ начальствомъ; 4) въ установленіи права участія крупныхъ землѣвладѣльцевъ въ земскихъ собраніяхъ безъ выборовъ, на основаніи лишь величины владѣнія и продолжительности его; 5) въ измѣненіи абсолютнаго и относительнаго числа гласныхъ, въ виду измѣненія основаній

для опредѣленія этого числа: наконецъ, въ 6) въ установленіи обязательности участія въ земскомъ управленіи.

Всѣ эти предположенія, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями, дѣйствительно и вошли въ положеніе 12 іюня 1890 года, за исключеніемъ права участія крупныхъ землевладѣльцевъ въ земскихъ собраніяхъ безъ выборовъ.

Замѣна нынѣшнихъ избирательныхъ съѣздовъ съѣздами или собраніями сословными есть, очевидно, увеличеніе значенія сословно-родоваго начала въ земской организаціи на счетъ цензоваго, вмѣстѣ съ тѣмъ ослабленіе связи между земскими элементами, разъединеніе и раздробленіе земства на его составныя части. Тотъ же смыслъ имѣетъ, отчасти, и установленіе особаго представительства духовенства; тоже надо сказать и о правѣ участія крупныхъ землевладѣльцевъ безъ выборовъ (Virilstimme), если бы таковое право было установлено. Такимъ образомъ, измѣненія эти, повидимому, не вполнѣ согласуются съ началами историческаго развитія у насъ земской организаціи. Мы видѣли, что земскіе элементы начинаютъ участвовать въ управленіи въ разрозненномъ и дезорганизованномъ состояніи, и что понадобилось болѣе полустолѣтія для того, чтобы они сплотились въ одно цѣлое и образовали изъ себя земство. Если, въ частности, упомянутыя измѣненія увеличиваютъ значеніе дворянскаго сословія въ управленіи, то и въ этомъ также трудно уловить желаніе слѣдовать указаніямъ исторіи. Дворянское сословіе, въ качествѣ служилаго, оказало государству несомнѣнно великую услугу въ періодъ административнаго строенія государства; но уже со времепъ Петра I эта роль дворянства de facto кончилась и съ тѣхъ поръ оно, постепенно, изъ служилаго превращалось въ земское, землевладѣльческое и, какъ таковое, принимало участіе въ государственномъ управленіи, что, въ особенности, обнаружилось въ эпоху Екатерины II. Вошедши въ составъ земства, оно слилось съ остальнымъ населеніемъ и лишь искусственныя мѣры дѣлали его положеніе еще до извѣстной степени привиллегированнымъ. Въ свое время дворянское слословіе было единственно, сравнительно, образованное и, слѣдовательно, единственно способное, въ качествѣ земскаго элемента, принимать участіе въ государственномъ управленіи; таково было положеніе дѣлъ именно въ екатерининскую эпоху; но съ тѣхъ поръ, въ теченіе

болѣе нежели трехъ четвертей вѣка, образованіе сдѣлало огромные успѣхи, обязанные, главнымъ образомъ, университетамъ и развитію прессы. Оно распространилось по всѣмъ слоямъ населенія, всюду вырабатывая людей, способныхъ возвышаться отъ будничныхъ частныхъ интересовъ до пониманія нуждъ и интересовъ общественныхъ, способныхъ, слѣдовательно, принимать дѣятельное участіе въ дѣлахъ земскаго управленія. Такимъ образомъ, дворянское сословіе перестало занимать то исключительное положеніе, благодаря которому оно пользовалось преимуществами въ сферѣ управленія; это хорошо понимали и составители положенія 1864 года, не выдѣлившіе дворянскаго сословія въ особую и самостоятельную земскую группу, но, напротивъ, слившіе его съ остальными землевладѣльцами или собственниками какого либо другаго крупнаго недвижимаго имущества; это, надо полагать, понимало и большинство самихъ дворянъ; по крайней мѣрѣ, въ постановленіяхъ губернскихъ собраній дворянства, состоявшихся въ началѣ шестидесятыхъ годовъ по вопросу о земскихъ учрежденіяхъ, мы встрѣчаемъ весьма рѣдко выраженіе претензій на привиллегированное положеніе дворянства въ сферѣ мѣстнаго управленія; большинство же высказавшихся собраній было на сторонѣ земской равноправности сословій.

Другія видоизмѣненія относительно организаціи земскихъ учрежденій, содержащіяся въ новомъ земскомъ положеніи, заключаются, между прочимъ, въ установленіи большаго контроля со стороны губернатора за порядкомъ выборовъ.

Предполагавшіяся измѣненія въ организаціи исполнительныхъ органовъ земскихъ учрежденій представляютъ еще болѣе значительныя отклоненія отъ положенія 1864 года. По смыслу ихъ, выборные исполнительные органы земскихъ собраній земскія управы, подлежали упраздненію и замѣнѣ правительственными коллегіальными учрежденіями подъ именемъ земскихъ присутствій. Предсѣдатели этихъ присутствій должны были избираться губернаторомъ по соглашенію съ предводителями дворянства изъ дворянскихъ гласныхъ земскихъ собраній и утверждаться: для уѣздныхъ присутствій—министромъ внутреннихъ дѣлъ, для губернскихъ—высочайшею властью. Назначеніе членовъ присутствій предполагалось предоставить: уѣздныхъ—губернаторамъ, а губернскихъ—министру внутреннихъ дѣлъ. Предполагалось далѣе всѣмъ чле-

намъ земскихъ присутствій предоставить права и преимущества государственной службы, содержаніе изъ земскихъ суммъ, по штатамъ, утвержденнымъ въ законодательномъ порядкѣ, а за служебные проступки подвергать дисциплинарнымъ взысканіямъ.

Выше мы видѣли, что дореформенныя земскія учрежденія не имѣли самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ и что въ качествѣ таковыхъ функціонировали различныя правительственныя установленія, въ особенности, полицейскія. Подобный порядокъ вещей не заключалъ въ себѣ ничего противорѣчащаго, въ виду того, что и самыя земскія учрежденія, хотя и носили это названіе, были, по характеру ихъ организаціи и по самымъ предметамъ ихъ дѣятельности, скорѣе учрежденіями правительственными, нежели земскими. Съ появленіемъ земскихъ учрежденій въ истинномъ смыслѣ слова, съ устраненіемъ изъ ихъ состава правительственнаго элемента и съ предоставленіемъ ихъ самостоятельному вѣдѣнію дѣлъ, касающихся мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, было вполнѣ послѣдовательнымъ, какъ мы видѣли, создать особые, подчиненные земству, земскіе же исполнительные органы, какими и явились земскія управы. Вышеуказанныя предположенія имѣли въ виду снова исполнительными органами земскихъ учрежденій сдѣлать правительственныя установленія; насколько подобный порядокъ вещей былъ послѣдователенъ ранѣе, настолько же онъ былъ бы непослѣдовательнымъ теперь, когда составъ и предметы вѣдомства распорядительныхъ земскихъ органовъ приняли вполнѣ земскій, мѣстный характеръ. Въ эпохи, предшествовавшія земской реформѣ, мы имѣли постоянно тотъ типъ земскихъ учрежденій, который характеризуется соединеніемъ земскаго и правительственнаго элементовъ: многочисленныя учрежденія этого типа, вмѣстѣ съ тѣмъ, доказали на опытѣ, какъ мало цѣлесообразна подобнаго рода комбинація: лишь только оба элемента соединяются, въ качествѣ какъ бы равноправныхъ, въ одномъ и томъ же учрежденіи или въ одной сферѣ дѣятельности, какъ немедленно одинъ изъ нихъ, именно элементъ земскій, впадаетъ въ полную зависимость отъ элемента бюрократическаго. Существовавшія ранѣе у насъ земскія учрежденія—комитеты о земскихъ повинностяхъ, различныя присутствія и коммиссіи — были, вслѣдствіе этого, какъ замѣчено выше, въ сущности,

учрежденіями бюрократическими, въ которыхъ земскому элементу не предоставлено было никакой самостоятельной роли. Всякому, полагаемъ, извѣстны и послѣдствія подобнаго рода комбинацій указанныхъ элементовъ: уклоненія отъ выборной службы—вотъ то явленіе, которое было обычнымъ въ дореформенныхъ земскихъ, а также дворянскихъ и городскихъ учрежденіяхъ, и которое вызывало со стороны правительства постоянную, но безуспѣшную борьбу. Лучшіе земскіе элементы, дѣятельность которыхъ была бы наиболѣе полезной, устраняли себя отъ всякаго въ ней участія или прямо поступая на правительственную службу, или оставаясь не у дѣлъ. Выборныя должности доставались, поэтому, въ руки лицъ мало достойныхъ, преслѣдовавшихъ нерѣдко лишь своекорыстныя цѣли, дѣлая, такимъ образомъ, выборную службу средствомъ для удовлетворенія своихъ частныхъ интересовъ. Никакія правительственныя мѣры не помогали и указанное явленіе существовало до тѣхъ поръ, пока не была устранена его непосредственная причина. Дѣятельность учрежденій, соединявшихъ въ своемъ составѣ оба указанные элемента, представляла и другую невыгодную сторону, небезъизвѣстную и составителямъ земскаго положенія 1864 г. Вотъ что говорится по этому поводу въ объяснительной запискѣ къ проекту положенія: „опытъ показалъ, что во многихъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства прямое участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей, приноситъ мало полезныхъ результатовъ и ведетъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ той и другой власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или наконецъ, къ взаимному ихъ уклоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи. Такимъ образомъ, напримѣръ, въ дѣлахъ по земскимъ повинностямъ представители правительственной власти постоянно указываютъ на бездѣйствіе и невниманіе къ дѣлу представителей мѣстныхъ сословій и, не безъ основанія упрекаютъ послѣднихъ въ стремленіи къ одной безплодной и раздражительной опозиціи; съ другой стороны, земскіе депутаты отзываются, что ихъ замѣчанія, возраженія и предположенія не удостоиваются вниманія и остаются безъ послѣдствій, что правительственная власть рѣшаетъ все по

своему усмотрѣнію и распоряжается иногда съ вредомъ и дѣлу и земскимъ интересамъ; при такихъ пререканіяхъ дѣйствительная власть и распоряженіе по земскимъ дѣламъ нерѣдко остаются, въ сущности, въ рукахъ канцелярій и второстепенныхъ исполнительныхъ агентовъ власти".

Такимъ образомъ, исторія нашихъ мѣстныхъ установленій даетъ, какъ видимъ, достаточно вѣскія доказательства, насколько нецѣлесообразно было бы соединеніе правительственнаго и земскаго элементовъ въ сферѣ земскаго управленія.

Проведеніе въ жизнь предлагавшихся измѣненій, т. е. замѣна земскихъ управъ правительственными присутствіями, необходимо должна была бы породить кромѣ того, еще болѣе печальныя явленія мѣстной администраціи, нежели тѣ, на которыя сейчасъ было указано. Въ самомъ дѣлѣ, если распорядительные органы земскаго управленія будутъ выборными, земскими, а ихъ исполнительные органы—правительственными и если, какъ доказываетъ опытъ, правительственный элементъ, дѣйствуя въ одной сферѣ и рядомъ съ земскимъ, необходимо подчиняетъ себѣ послѣдній, то мы рисковали бы наблюдать до сихъ поръ, вѣроятно, нигдѣ невиданное явленіе—подчиненіе распорядительныхъ земскихъ органовъ его исполнительнымъ органамъ; такой, если такъ можно выразиться, противоестественный порядокъ вещей, едва ли могъ бы вести къ хорошимъ послѣдствіямъ.

Касаясь самой цѣли проектированной ранѣе замѣны земскихъ исполнительныхъ органовъ правительственными, мы предполагаемъ, что такою цѣлью было желаніе сообщить земскимъ учрежденіямъ такую же степень власти, какою пользуются органы правительства и сдѣлать, такимъ образомъ, ихъ дѣятельность болѣе опредѣленной, устойчивой и болѣе, такъ сказать, государственной. Дѣйствительно, какъ людьми науки, такъ и практики, много разъ высказывалось мнѣніе, что нашимъ земскимъ учрежденіямъ недостаетъ начальственной власти и что для исполненія своихъ постановленій они нерѣдко принуждены обращаться къ тѣмъ же правительственнымъ органамъ. Вопросъ о предоставленіи земскимъ учрежденіямъ начальственной власти составляетъ одну изъ трудно рѣшаемыхъ дилеммъ, и не только у насъ, но, можно сказать, и на всемъ континентѣ Европы. Во Франціи испол-

нителями постановленій генеральныхъ совѣтовъ являются до сихъ поръ префекты, дѣйствующіе, однако, въ этой сферѣ подъ контролемъ и руководствомъ департаментскихъ коммиссій; послѣднія состоятъ изъ членовъ, избираемыхъ генеральными совѣтами. Въ Пруссіи исполненіе постановленій земскихъ органовъ (Kreistage) возлагается, какъ и у насъ же, на земскія управы (Kreisausschusse), но тамъ въ составъ этихъ учрежденій входитъ и правительственный элементъ, представителемъ котораго служитъ ландратъ, предсѣдательствующій въ управѣ. Благодаря такой комбинаціи двухъ элементовъ, земскія управы являются здѣсь, въ одно и то же время, органами мѣстнаго самоуправленія и органами общегосударственнаго управленія, пользуясь всецѣло начальственною властью.

Существующіе во многихъ другихъ нѣмецкихъ государствахъ особые земскіе исполнительные органы не пользуются достаточною самостоятельностью. Въ Англіи исполнительная часть въ сферѣ самоуправленія возлагается на отдѣльныхъ лицъ, отчасти назначаемыхъ, отчасти избираемыхъ изъ мѣстныхъ жителей; эти лица, все равно—выборныя или дѣйствующія по назначенію—пользуются полною начальственною властью; надо замѣтить, кромѣ того, что въ виду распространенной здѣсь системы единоличныхъ почетныхъ должностей, распоряженіе и исполненіе нерѣдко сосредоточиваются въ однихъ и тѣхъ же рукахъ. Изъ континентальныхъ европейскихъ государствъ, быть можетъ, наиболѣе заманчивою покажется система, существующая въ Пруссіи, гдѣ, какъ замѣчено, земскія управы служатъ органами не только земскаго, но и общегосударственнаго управленія и гдѣ они пользуются начальственною властью. Но высказанная нами мысль, что правительственный элементъ, дѣйствуя въ одной сферѣ съ земскимъ, имѣетъ тенденцію подчинять себѣ послѣдній, мысль, доказанная практикою нашихъ мѣстныхъ установленій, повидимому, имѣетъ нѣкоторое подтвержденіе и относительно Пруссіи; по крайней мѣрѣ, въ нѣмецкой литературѣ высказывалось воззрѣніе (Hue de Grais), что земскія управы суть ни что иное, какъ совѣты при ландратахъ. Конечно, высказанное нами положеніе не можетъ имѣть свой полной силы относительно государствъ западно-европейскихъ, въ виду большаго развитія здѣсь силы общественнаго мнѣнія и чувства законности, въ виду, кромѣ того, спеціально установляемыхъ гарантій про-

тивъ нарушенія самостоятельности земскихъ учрежденій. Такъ напримѣръ, во Франціи, которую, быть можетъ, болѣе нежели какую либо другую страну упрекали въ несамостоятельности ея органовъ самоуправленія, въ настоящее время исполненіе земскихъ постановленій хотя и возложено на префектовъ, но обставлено извѣстными гарантіями: префекты являются въ сферѣ земскаго управленія лишь исполнителями рѣшеній генеральныхъ совѣтовъ и департаментскихъ комиссій; въ случаѣ несогласія или конфликтовъ между департаментской коммисіей и префектомъ, дѣло рѣшается генеральнымъ совѣтомъ; послѣдній контролируетъ дѣятельность префекта, который, въ свою очередь, обязанъ представлять совѣту ежегодные отчеты о положеніи департамента и о состояніи различныхъ отраслей управленія. Если, слѣдовательно, въ западно-европейскихъ государствахъ въ исполненіи постановленій земскихъ учрежденій на ряду съ земскимъ участвуетъ и правительственный элементъ, то, помимо уже болѣе развитаго здѣсь чувства законности, это участіе обставлено обыкновенно такими гарантіями въ защиту земской самостоятельности, при которыхъ и самое несовершенство земской организаціи дѣлается мало чувствительнымъ. Нигдѣ, слѣдовательно, въ этихъ государствахъ не существуетъ ничего подобнаго тому, что предлагалось въ разсматриваемомъ нами проектѣ; нигдѣ мы не видимъ, чтобы исполненіе земскихъ постановленій всецѣло и исключительно было возложено на правительственныя установленія; такой порядокъ вещей необходимо долженъ былъ бы повести къ тѣмъ печальнымъ послѣдствіямъ, на которыя нами было указано выше.

Нужно думать, что обстоятельство это вполнѣ сознавалось какъ составителями земскаго положенія 1890 года, такъ и государственнымъ совѣтомъ, разсматривавшимъ это положеніе, такъ какъ въ немъ дѣло поставлено иначе, нежели въ проектахъ. Предсѣдатели и члены земскихъ управъ остаются, по прежнему, лицами выборными. Новый законъ вводитъ лишь нѣкоторыя условія для занятія этихъ должностей, которыхъ не содержится въ земскомъ положеніи 1864 года: такъ, для занятія должности предсѣдателя земской управы требуется наличность права поступленія на государственную службу. Назначеніе министромъ внутреннихъ дѣлъ на должности предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ

допускается новымъ законамъ лишь въ исключительныхъ случаяхъ, т. е. въ тѣхъ лишь случаяхъ, когда, или выборы этихъ лицъ не состоятся, или избранныя лица не будутъ утверждены.

Послѣ сказаннаго представляется нелишнимъ разсмотрѣть вопросъ, справедливо ли еще въ дѣйствительности мнѣніе, что нашимъ земскимъ учрежденіямъ, въ частности—земскимъ управамъ, не предоставлено закономъ никакой начальственной власти. Намъ кажется, что въ этомъ воззрѣніи есть извѣстная доля недоразумѣнія. Если и справедливо до извѣстной степени, что земскіе органы не пользуются начальственной властью, то виноваты въ этомъ не законъ, не положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, но скорѣе всего наши административные нравы.

Подъ именемъ начальственной власти разумѣется та власть, благодаря которой государственныя учрежденія, функціонируя въ сферѣ управленія, имѣютъ право и средства заставить себѣ повиноваться частныхъ лицъ: безъ такой власти не возможно управленіе, и учрежденія, не имѣющія ея, не могутъ быть признаны учрежденіями государственными. Изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года и комментирующихъ его правительственныхъ распоряженій видно, что подобнаго рода власть законъ предоставляетъ и земскимъ органамъ, признавая ихъ, такимъ образомъ, учрежденіями государственными. „Земскія учрежденія, говоритъ сенатъ въ одномъ изъ своихъ указомъ (3 марта 1880 г.), образованы силою закона, на основаніи высочайшаго указа 1 января 1864 года, для завѣдыванія дѣлами, имѣющими значеніе не частное, а общее государственное, каковы: дѣла по обезпеченію народнаго продовольствія, охраненію народнаго здравія, дѣла общественнаго призрѣнія, взаимнаго страхованія, устройство и содержаніе дорогъ—почтовыхъ, торговыхъ и военныхъ, исполненіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленія, раскладка государственныхъ сборовъ и т. п. Отсюда несомнѣнно, продолжаетъ сенатъ, что всякая мѣра, которая поставила бы земскія учрежденія въ фактическую невозможность выполнить возложенныя на нихъ закономъ обязанности, шла бы прямо въ разрѣзъ съ самой цѣлью ихъ назначенія и, потому, какъ противная закону, не можетъ имѣть мѣста“. Далѣе въ томъ же указѣ говорится, что „какъ

самое существованіе земскихъ учрежденій, призванныхъ къ осуществленію задачъ государственной жизни, такъ и предоставленіе имъ средствъ, необходимыхъ для выполненія возложенныхъ на нихъ обязанностей, постановлены подъ твердую охрану закона". Въ указѣ 10 іюня 1882 года было подтверждено, что губернскія и уѣздныя земскія управы, по кругу и характеру своей дѣятельности, должны быть отнесены къ числу губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ. Изъ всего этого видно, что законъ признаетъ земскія учрежденія государственными, а не частными, и если въ положеніи и встрѣчается иногда выраженіе „общественныя учрежденія", то оно употребляется закономъ не въ смыслѣ противоположенія учрежденіямъ государственнымъ, но лишь для характеристики самой организаціи земскихъ учрежденій, для указанія на то, что организація этихъ учрежденій носитъ общественный характеръ.

Но въ нашей литературѣ существуетъ воззрѣніе, по которому земскія учрежденія потому, главнымъ образомъ, не могутъ быть признаны государственными, что они не имѣютъ никакой власти самостоятельно приводить въ исполненіе свои постановленія; въ особенности указывалось на то, что земскія учрежденія, хотя и имѣютъ право назначать налоги, но не имѣютъ никакихъ средствъ самостоятельно ихъ взыскивать; въ случаѣ неисправности плательщиковъ, земскія учрежденія, по мнѣнію представителей этого воззрѣнія, не могутъ принудить ни ихъ, т. е. плательщиковъ, къ платежу, ни низшія административныя и полицейскія инстанціи—ко взысканію съ нихъ недоимки, а могутъ развѣ только приглашать и просить заплатить и взыскать наравнѣ со всякимъ частнымъ лицомъ, дѣйствующимъ по взысканію своихъ долговъ. Такое воззрѣніе не можетъ быть признано вполнѣ правильнымъ. На основаніи 4 ст. положенія о земскихъ учрежденіяхъ 1864 г. на нихъ возлагается: „обсужденіе, опредѣленіе и *приведеніе въ исполненіе* всѣхъ законныхъ мѣръ, необходимыхъ для хода дѣлъ, ввѣренныхъ вѣдѣнію этихъ учрежденій [1]). И такъ, мы видимъ, что самъ законъ возлагаетъ на земскія учрежденія приведеніе въ

[1]) Въ томъ же смыслѣ редактировано и новое земское положеніе въ ст. 61 и 97.

исполненіе всѣхъ законныхъ мѣръ, необходимыхъ для ихъ дѣятельности. Исполнительными учрежденіями являются земскія управы, которыя законъ, какъ мы видѣли, прямо называетъ, на ряду съ правительственными учрежденіями, присутственными мѣстами Ст. 29 устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, грозитъ наказаніемъ за неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій земскихъ учрежденій совершенно такъ же, какъ и за неисполненіе требованій правительственныхъ установленій. Говорить послѣ всего этого, что земскимъ учрежденіямъ не предоставлено никакой власти самостоятельно приводить въ исполненіе свои постановленія, значитъ совершенно игнорировать законъ.

Земскимъ учрежденіямъ и именно ихъ исполнительнымъ органамъ—земскимъ управамъ—предоставлена закономъ одинаковая начальственная принудительная власть со всѣми другими административными установленіями: имъ не предоставлено только власти полицейской и связаннаго съ нею права непосредственнаго физическаго принужденія; но во первыхъ, этого права не имѣетъ ни одно правительственное административное учрежденіе и оно принадлежитъ исключительно учрежденіямъ полицейскимъ и судебнымъ; во вторыхъ, присвоеніе земскимъ учрежденіямъ полицейской власти могло бы конечно, при извѣстныхъ условіяхъ, быть желательнымъ: но и отсутствіе у нихъ такой власти не даетъ еще права отказывать имъ въ значеніи установленій государственныхъ. Государственными установленіями, пользующимися, слѣдовательно, начальственною принудительною властью, являются не исключительно полицейскія установленія, но и административныя, изъ которыхъ многія имѣютъ при томъ же лишь попечительный характеръ. Принужденіе, характеризующее начальственную власть, не есть исключительно физическое, непосредственное; право требовать на основаніи закона исполненія обязанностей или повинностей, вызываемыхъ потребностями управленія, есть также начальственная принудительная власть и такая власть предоставлена, какъ мы видѣли, и земскимъ учрежденіямъ; поэтому послѣднія, въ отношеніи напр., взысканія земскихъ сборовъ, хотя и должны обращаться къ полицейскимъ органамъ, но никакъ не съ просьбами, а съ требованіями, основанными на самомъ законѣ, исполненіе ко-

торыхъ для полиціи обязательно. Если же въ дѣйствительности земскія учрежденія принуждены бываютъ, быть можетъ, нерѣдко, обращаться къ полицейскимъ учрежденіямъ и съ просьбами, и, если, такимъ образомъ, фактически начальственная власть ихъ умаляется, то здѣсь, очевидно, мы имѣемъ дѣло уже не съ закономъ, но съ административными правами.

VIII.

Намъ остается сказать еще нѣсколько словъ относительно измѣненій въ степени власти земскихъ учрежденій. Достойно вниманія, что и въ этомъ отношеніи измѣненія не пошли такъ далеко, какъ предполагалось ранѣе. Самостоятельность земскихъ учрежденій въ управленіи ввѣренными имъ дѣлами проектами отмѣнялась вовсе; всѣ постановленія земскихъ собраній должны были бы утверждаться губернаторомъ или министромъ внутреннихъ дѣлъ, по принадлежности. Измѣненія эти, какъ видимъ, затрогивали бы уже вопросъ о самомъ существованіи земскихъ учрежденій въ качествѣ органовъ самоуправленія, такъ какъ безъ самостоятельной власти нѣтъ самоуправленія. Изъ сдѣланныхъ выше историческихъ указаній мы видѣли, что дореформенныя земскія учрежденія не пользовались административною самостоятельностью и что это обусловливалось какъ организаціей земскихъ учрежденій, не представлявшихъ еще собою земства, такъ и характеромъ предметовъ вѣдомства, которыми служили казенные интересы. Мы видѣли, далѣе, что измѣненіе этихъ порядковъ въ пользу земской самостоятельности было произведено съ полною послѣдовательностью, въ тѣсной связи съ измѣненіями, происшедшими въ организаціи земскихъ элементовъ и въ характерѣ предметовъ мѣстнаго управленія. Въ этомъ, какъ и въ другихъ разсмотрѣнныхъ нами отношеніяхъ, земская реформа 1864 г. была, слѣдовательно, выраженіемъ послѣдовательнаго историческаго прогресса въ сферѣ мѣстнаго управленія и проектированное уничтоженіе земской самостоятельности, присвоеніе земству лишь совѣщательнаго значенія, т. е., возвращеніе къ порядкамъ дореформеннымъ, было бы, очевидно, мѣрой, противорѣчащею историческимъ требованіямъ. Эта мѣра была бы попятна и послѣдовательна тогда, когда возвратились бы и тѣ условія, среди которыхъ существовали дореформенныя зем-

скія учрежденія, т. е., когда земство распалось бы на свои составные элементы, утративши территоріальную связь крестьянство возвратилось бы въ крѣпостное состояніе, предметы вѣдомства изъ потребностей и интересовъ мѣстнаго населенія превратились бы въ казенные интересы; ничего этого, однако, мы не видимъ; не могли этого не видѣть, въ концѣ концовъ, и составители земскаго положенія 1890 г., равно какъ и государственный совѣтъ, чѣмъ и объясняется, что проектированное уничтоженіе земской самостоятельности не вошло въ новое земское положеніе, вошли сюда лишь нѣкоторыя постановленія, ограничивающія самостоятельность земскихъ учрежденій. Къ числу такого рода ограниченій относится прежде всего учрежденіе губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій, долженствующихъ обсуждать правильность и законность постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и, въ случаѣ надобности, отмѣнять ихъ; затѣмъ, расширеніе круга тѣхъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ утвержденія губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, а также уничтоженіе права земскихъ учрежденій не соглашаться съ мнѣніями этихъ должностныхъ лицъ по опротестованнымъ или неутвержденнымъ постановленіямъ и дѣлать по этому поводу окончательныя заключенія. Все это несомнѣнно ограничиваетъ самостоятельность и степень власти земскихъ учрежденій. Однако, ограниченія эти далеко не безусловны. Если губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе и уполномочено отмѣнять постановленія земскихъ собраній, несогласныя съ закономъ или состоявшіяся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, то и эти послѣднія пользуются, въ свою очередь, правомъ обжалованія постановленій губернскаго присутствія въ сенатъ.

Относительно постановленій земскихъ собраній, признаваемыхъ губернаторами несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, установленъ, какъ извѣстно, другой порядокъ. Такія постановленія, состоявшіяся въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, вносятся, губернаторами на разсмотрѣніе губернскихъ земскихъ собраній, съ рѣшеніями которыхъ губернаторы могутъ соглашаться или не соглашаться; въ первомъ случаѣ они приводятся въ исполненіе, въ по-

слѣднемъ, какъ и вообще въ случаяхъ признанія губернаторами постановленій губернскихъ земскихъ собраній несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или нарушающими интересы мѣстнаго населенія, такія постановленія, по предварительномъ разсмотрѣніи ихъ въ губернскомъ по земскимъ дѣламъ присутствіи, представляются министру внутреннихъ дѣлъ, который или разрѣшаетъ привести ихъ въ исполненіе, или же, при несогласіи съ ними, входитъ объ ихъ отмѣнѣ или измѣненіи съ представленіемъ въ комитетъ министровъ или государственный совѣтъ, смотря по тому, возвышаютъ такія измѣненія или отмѣна земское обложеніе или нѣтъ Всѣ эти постановленія, какъ видимъ, весьма далеки отъ предположеній, заключавшихся въ проектахъ. Самостоятельность земскихъ учрежденій. если и умѣньшена, то все же не уничтожена; ни губернатору, ни министру внутреннихъ дѣлъ не предоставлено права не только измѣнять, но и отмѣнять постановленій земскихъ собраній; министру внутреннихъ дѣлъ право отмѣны или, лучше сказать, неутвержденія постановленій земскихъ собраній, принадлежитъ лишь въ точно опредѣленныхъ закономъ случаяхъ. Сенатъ по прежнему остается окончательнымъ судьей относительно постановленій земскихъ собраній, признанныхъ мѣстною администраціей незаконными. Что касается постановленій, признаваемыхъ мѣстными правительственными установленіями нецѣлесообразными, то мы видимъ, что въ этомъ случаѣ самостоятельность земскихъ учрежденій, по крайней мѣрѣ принципіально, обставлена еще большими гарантіями, нежели какія создало положеніе 1864 г.; отмѣна или измѣненіе такихъ постановленій можетъ быть сдѣлана лишь комитетомъ министровъ или государственнымъ совѣтомъ— органами верховнаго управленія, постановленія, которыхъ, по общему правилу, должны быть утверждаемы верховною властью.

Но если гдѣ самостоятельность земскихъ учрежденій дѣйствительно нарушена и самый принципъ самоуправленія ослабленъ, такъ это въ отношеніи отвѣтственности лицъ, состоящихъ на земской службѣ. По положенію 1864 года, отвѣтственность эта была, главнымъ образомъ, судебною и вѣдалась мѣстами судебными. Новое положеніе, кромѣ судебной отвѣтственности, создало отвѣтственность въ порядкѣ

дисциплинарнаго производства, причемъ органами, налагающими дисциплинарныя взысканія, являются или губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія, или же совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ Послѣднему учрежденію присвоено, въ качествѣ высшей дисциплинарной мѣры, право удалять отъ должности лицъ, состоящихъ на земской службѣ; по существу дѣла это право принадлежитъ министру, такъ какъ совѣтъ самостоятельнаго значенія не имѣетъ. Такой порядокъ вещей находитъ свое объясненіе отчасти въ томъ, что предсѣдатели и члены земскихъ управъ, по новому положенію, считаются состоящими на государственной службѣ; слѣдовательно, и самая отвѣтственность ихъ, повидимому, должна быть уравнена съ отвѣтственностью правительственныхъ чиновниковъ. Въ виду, однако, того, что земскія должности суть должности выборныя, а земскія учрежденія и по новому положенію не стоятъ къ учрежденіямъ правительственнымъ въ отношеніяхъ іерархической подчиненности, надо признать, что прежній характеръ отвѣтственности земскихъ должностныхъ лицъ былъ, по существу своему, болѣе послѣдовательнымъ, нежели новый.

Чтобы закончить этотъ очеркъ, упомянемъ еще о томъ, что участіе гласныхъ въ земскихъ собраніяхъ сдѣлано обязательнымъ. Ранѣе предполагалось сдѣлать обязательною вообще земскую службу, какъ обязательна, напримѣръ, служба по общественному крестьянскому управленію. Предложеніе въ такомъ видѣ въ новое земское положеніе, однако, не вошло и обязательность касается лишь посѣщенія земскихъ собраній. Гласные обязаны присутствовать на всѣхъ засѣданіяхъ подъ страхомъ взысканія за уклоненіе отъ возложенныхъ на нихъ обязанностей.

Идея обязательности участія гражданъ въ мѣстномъ управленіи имѣетъ за себя извѣстныя основанія, но въ томъ только случаѣ, когда мѣстное управленіе является самоуправленіемъ; въ противномъ случаѣ, всѣ выгоды такой обязательности исчезаютъ.

Что касается обязательнаго посѣщенія земскихъ собраній, то и оно нисколько не гарантируетъ дѣйствительнаго, т. е. активнаго участія въ земской дѣятельности, выполняемаго подъ вліяніемъ собственнаго стремленія каждаго потрудиться на общую пользу; принудительными мѣрами въ

этомъ случаѣ ничего достигнуть нельзя. Возвысить энергію земскихъ дѣятелей, возбудить ихъ интересъ къ дѣятельности можно лишь установленіемъ въ сферѣ самоуправленія такихъ условій, при которыхъ мѣстное населеніе, въ лицѣ своихъ представителей, самостоятельно могло бы осуществлять свои заботы о мѣстныхъ интересахъ и нуждахъ.

Изъ сдѣланнаго очерка читатель, надѣемся, вынесетъ убѣжденіе, что общее историческое теченіе нашей мѣстной административной жизни чуждо всякаго произвола, что исторія вырабатываетъ и намѣчаетъ извѣстныя требованія, осуществленіе которыхъ въ жизни всегда является лишь дѣломъ времени, что эти требованія, въ частности, весьма рельефно обнаруживаются въ земскомъ положеніи 1864 года и что самое положеніе 1890 г. не чуждо ихъ вліянія.

Глава девятая.

Французская децентрализація.

I.

Вопросы централизаціи и децентрализаціи правительственной дѣятельности настолько же стары, насколько стара сама государственная жизнь; въ то же время это и вѣчно юные, неисчерпаемые вопросы, на которые, повидимому, вовсе не можетъ быть дано одного опредѣленнаго отвѣта, одинаково пригоднаго для всѣхъ эпохъ и народовъ. Исторія и современная жизнь европейскихъ государствъ даютъ намъ убѣдительныя доказательства того, что не только въ государствахъ незначительной политической культуры, но и на высшихъ ступеняхъ этой культуры вопросы о централизаціи и децентрализаціи государственной дѣятельности одинаково остаются вопросами далеко еще не рѣшенными. Та же жизнь европейскихъ государствъ даетъ намъ картину постоянной борьбы началъ того и другого рода, обнаруживая постоянныя колебанія отъ одного начала къ другому, многократную смѣну централизаціи децентрализаціей и наоборотъ. Все это объясняется, конечно, тѣмъ, что централизація и децентрализація государственной дѣятельности — понятія не узко административныя, что господство того или другого начала существенно затрогиваетъ отношенія высшаго и болѣе общаго порядка. Общество и государство, свобода и порядокъ, разнообразіе и единство—вотъ тѣ высшія начала, которыя незримо, но могущественно обнаруживаютъ свое вліяніе на то или другое рѣшеніе вопросовъ о децентрализаціи или централизаціи государственной дѣятельности.

Замѣчательный образчикъ въ данномъ отношеніи представляетъ намъ Франція, гдѣ на ряду съ политическою свободой господствуетъ начало административной централизаціи, гдѣ до нашихъ дней, несмотря на всѣ успѣхи конституціонализма, ведется дѣятельная, но все еще мало успѣшная пропаганда идей о мѣстной автономіи, о сокращеніи регламентирующей мѣстную жизнь правительственной дѣятельности, объ ослабленіи централизаціонныхъ путъ и о созданіи мѣстнаго децентрализованнаго управленія.

Мѣстныя общественныя учрежденія мы находимъ во Франціи въ самыя отдаленныя эпохи. Не будучи органами самоуправленія въ истинномъ смыслѣ этого слова, они существуютъ въ теченіе вѣковъ какъ учрежденія sui generis, возвышаясь иногда до полной политической самостоятельности, иногда же упадая до роли покорныхъ слугъ правительства, смиренныхъ исполнителей его повелѣній, иногда, наконецъ, совершенно исчезая съ горизонта политической жизни, чтобы впослѣдствіи снова всплыть въ прежнемъ или измѣненномъ видѣ.

Еще въ эпоху меровинговъ въ каждой провинціи существовали совѣты епископовъ и грандовъ, смѣнившіеся позднѣе совѣтами феодаловъ, дѣйствовавшими въ каждой большой сеніоріи. Въ XIII и XIV столѣтіяхъ появляются генеральные и провинціальные чины; послѣдніе собирались, какъ извѣстно, въ округахъ или сенешальствахъ, по повелѣнію королей, и состояли изъ нотаблей трехъ сословій. Главнымъ предметомъ ихъ занятій было первоначально назначеніе субсидій правительству, взамѣнъ чего они получали разныя льготы въ области мѣстнаго управленія Съ половины XIV вѣка они превращаются въ болѣе или менѣе постоянныя учрежденія и созываются всякій разъ, какъ того требуютъ обстоятельства. Въ періодъ абсолютизма провинціальныя собранія постепенно клонятся къ упадку и лишь нѣкоторыя изъ нихъ доживаютъ до конца XVIII вѣка.

Тѣ провинціи въ которыхъ существовали и въ эпоху абсолютизма провинціальныя собранія, назывались pays d'Etats (земли штатовъ) и характеризовались тремя главными чертами; собственнымъ представительствомъ, правомъ соглашаться или не соглашаться на взиманіе налоговъ, равно какъ и правомъ ихъ распредѣленія, наконецъ — особенною администраціей. Организація провинціальныхъ собраній носила, однако, строго

сословный характеръ, причемъ представители духовной и свѣтской аристократіи всегда играли болѣе выдающуюся и господствующую роль, нежели представители третьяго сословія, за исключеніемъ провинціи Лангедокъ, гдѣ обсужденіе вопросовъ и вотированіе налоговъ происходило въ общемъ собраніи трехъ сословій и преобладаніе было на сторонѣ третьяго сословія. Однако и въ другихъ провинціяхъ были созданы нѣкоторыя гарантіи, ограждавшія права и интересы лицъ, подлежавшихъ обложенію налогами. Собранія не только вотировали субсидіи и распредѣленіе налоговъ, но завѣдывали и многими предметами внутренняго управленія. Въ качествѣ органовъ контроля за исполненіемъ рѣшеній провинціальныхъ собраній фигурировали особые выборные комитеты, носившіе различныя названія. Члены этихъ комитетовъ, или коммиссары, были активными администраторами, заботившимися обо всемъ, что составляло интересъ провинцій; помимо ихъ, функціонировала масса другихъ выборныхъ лицъ и по спеціальнымъ вѣтвямъ администраціи и, наконецъ, на ряду со всѣми этими выборными общественными органами, дѣйствовали правительственные чиновники, между которыми наибольшимъ вліяніемъ пользовались, конечно, интенданты, представлявшіе власть, по преимуществу, полицейскую и осуществлявшіе контроль какъ за исполненіемъ королевскихъ ордонансовъ, такъ и за администраціей вообще [1]). Такимъ образомъ, нѣкоторыя провинціи и въ періодъ абсолютизма,— по крайней мѣрѣ до XVI вѣка и въ особенности до Ришелье,— пользовались довольно широкою мѣстною автономіей; но власть мѣстнаго управленія во многихъ другихъ провинціяхъ и въ предшествовавшее время сосредоточивалась всецѣло въ рукахъ интендантовъ и ихъ помощниковъ, возвышенію которыхъ весьма много способствовалъ именно Ришелье. Вся дѣятельность этихъ правительственныхъ чиновниковъ, въ особенности въ отношеніи взиманія налоговъ, покоилась на ихъ личномъ произволѣ и ихъ злоупотребленія вызывали многочисленныя жалобы.

---

[1]) *Le vicomte de Lacay*: „Les assemblées provinciales sous Louis XVI", 1871, p. 112, 122 и *др. M. E. Flaycle*: „Conseils généraux de département, 1884, p. 10 и слѣд. *H. de Ferron*: „Institutions municipales et provinciales comparées", 1884 p. 12—13.

Со времени Ришелье начинается постепенный упадокъ провинціальныхъ собраній и тамъ, гдѣ они еще существовали; они собираются лишь по королевскимъ ордонансамъ; главнѣйшія ихъ постановленія утверждаются королевскимъ совѣтомъ; выборы сосредоточиваются въ рукахъ привиллегированныхъ лицъ; вмѣсто третьяго сословія въ собраніяхъ засѣдаютъ муниципальные чиновники, покупавшіе свои должности за деньги; субсидіи, о которыхъ правительство прежняго времени просило, дѣлаются вынужденными: интенданты произвольно хозяйничаютъ въ народной жизни и постепенно устраняютъ дѣятельность постоянныхъ выборныхъ комитетовъ. Таково было въ царствованіе Людовика XIV положеніе провинцій, имѣвшихъ свои собранія. Еще хуже было тамъ, гдѣ не существовало вовсе никакихъ мѣстныхъ собраній, слѣдовательно, въ огромномъ большинствѣ провинцій.

Тѣ немногія провинціальныя собранія, которыя, какъ замѣчено выше, еще кое-гдѣ существовали и выражали еще до нѣкоторой степени идею децентрализаціи и участія общества въ дѣлахъ государства, были уже послѣдними остатками старинныхъ мѣстныхъ свободъ, возникшихъ еще въ тѣ времена, когда абсолютная власть не успѣла достигнуть высшей формы своего развитія. Эти старинныя формы мѣстной автономіи соотвѣтствовали старому сословному строенію самого общества: при дальнѣйшемъ прогрессѣ государственной и общественной жизни эти формы должны были исчезнуть, уступивъ мѣсто другимъ, новымъ формамъ, въ которыхъ выразилась какъ идея децентрализаціи, такъ и характеръ новыхъ общественныхъ отношеній.

Уже въ концѣ царствованія Людовика XVI все настоятельнѣе стала пробиваться—по крайней мѣрѣ, въ умахъ лучшихъ и наиболѣе просвѣщенныхъ людей того времени—мысль о необходимости новыхъ формъ политической и административной жизни; стало очевиднымъ, что страна, истощенная дѣятельностью интендантовъ, доходитъ до полной степени изнеможенія и что при такихъ условіяхъ дѣлается невозможнымъ дальнѣйшій прогрессъ ни въ хозяйственномъ, ни въ политическомъ отношеніи. Результатомъ сознанія такой печальной истины являются довольно многочисленные планы и проекты реформъ мѣстной автономной дѣятельности. Таковы проекты Вобана, Сенъ-Симона, герцога де Шеврёза, Фенелона,

Мирабо и другихъ. Замѣчательно, однако, что во всѣхъ этихъ проектахъ, въ сущности, имѣется въ виду возвращеніе къ старымъ формамъ сословной автономіи, приспособленіе этихъ формъ къ новымъ назрѣвшимъ потребностямъ въ духѣ большей свободы, равноправности и децентрализаціи. Но уже Тюрго, Трознъ, въ особенности Некеръ, Калоннъ и другіе проводятъ въ своихъ проектахъ новыя идеи, порывая связь съ прошлымъ, игнорируя сословія и выдвигая на видное мѣсто особую аристократію—богатства. Въ то же время во многихъ проектахъ проглядываетъ стремленіе поставить мѣстную автономную организацію въ связь съ организаціей политической. На ряду съ идеями о разнаго рода мѣстныхъ собраніяхъ и совѣтахъ, въ проектахъ пробивается мысль о новомъ политическомъ устройствѣ общества, о новыхъ политическихъ учрежденіяхъ. Такъ, Фенелонъ говоритъ объ États généraux, Тюрго — о grande municipalité, Трознъ — о conseil national. Всѣ эти проекты не получили, однако, никакого осуществленія; идея, хорошо усвоенная просвѣщенными умами Франціи, проникшая въ значительной степени и въ самое общество, все еще не понималась правительствомъ, видѣвшимъ въ образованіи органовъ мѣстной автономіи умаленіе своихъ правъ и опасность для своей власти. Только Некеру удалось кое-чего достигнуть путемъ различныхъ компромиссовъ. Въ представленномъ Людовику XVI мемуарѣ, въ 1778 году, онъ разъяснялъ правительству основательность многочисленныхъ жалобъ на недостатки управленія; съ другой стороны, онъ предлагалъ средства къ устраненію этихъ недостатковъ путемъ образованія, на основаніи комбинированнаго сословнаго и имущественнаго ценза, провинціальныхъ собраній или коммиссій, долженствовавшихъ заботиться о правильномъ распредѣленіи налоговъ и удовлетвореніи всѣхъ вообще потребностей мѣстной общественной жизни, за исключеніемъ полиціи, которая по-прежнему оставалась въ рукахъ интендантовъ. Только путемъ такихъ осторожныхъ предложеній, не слишкомъ затрогивавшихъ правительственную власть и не порывавшихъ связи съ прошлымъ, и можно было кое-чего достигнуть. Людвикъ XVI, внимательно изучавшій проектъ Некера, наконецъ согласился на его осуществленіе, но на первый разъ лишь въ отношеніи только двухъ провинцій, гдѣ и были образованы провинціальныя собранія и постоянные ихъ коми-

теты. Несмотря на всю скромность этой первой попытки децентрализовать мѣстное управленіе, сосредоточивши его въ рукахъ мѣстнаго общества, она вызвала сильное неудовольствіе въ рядахъ бюрократіи и цѣлую бурю негодованія со стороны интендантовъ, власть которыхъ въ названныхъ мѣстностяхъ дѣйствительно въ довольно значительной мѣрѣ ограничивалась. Дѣло кончилось отставкой Некера, а образованныя собранія, хотя и продолжали существовать, подчинились въ своей дѣятельности интендантамъ.

Такимъ образомъ реакція вновь восторжествовала, но Франція была уже наканунѣ великихъ событій. Идеи прогресса, общественной свободы, децентрализаціи правительственной дѣятельности не могли уже быть остановлены въ своемъ развитіи. Старый порядокъ отжилъ свой вѣкъ и ни что уже не было въ силахъ продлить надолго его дряхлое существованіе. Уже созваніе нотаблей измѣнило положеніе дѣлъ къ лучшему; по крайней мѣрѣ, необходимость мѣстной реформы стала провозглашаться самимъ правительствомъ, какъ лучшее средство предотвратить бѣдствія, грозившія государству. Проектъ, представленный министромъ Калонномъ не получилъ, однако, осуществленія, такъ какъ встрѣтилъ сильную оппозицію среди нотаблей, не желавшихъ смѣшенія сословій и требовавшихъ, чтобъ дворянскому и духовному сословіямъ было отведено мѣсто, соотвѣтствующее ихъ значенію. Въ этомъ замѣчательнымъ образомъ проявилась близорукость французской аристократіи, ничего не желавшей видѣть дальше своихъ узкихъ сословныхъ интересовъ. Смѣнившій Калонна министръ Лоранъ де-Вилледейль, исправивши проектъ въ смыслѣ требованій нотаблей, способствовалъ, такимъ образомъ, изданію эдикта о провинціальныхъ собраніяхъ, 15 мая 1787 года, на основаніи котораго послѣднія вводились во всѣхъ провинціяхъ государства. Въ общемъ это было возстановленіе старыхъ провинціальныхъ собраній, хотя принципіально власть интендантовъ значительно суживалась. Декларація 23 іюня 1789 года, предлагавшая нѣсколько иную организацію провинціальныхъ собраній и расширявшая степень ихъ власти и компетенціи [1]), не получила уже осуществленія въ виду наступившихъ событій, радикально измѣнившихъ положеніе дѣлъ.

---

[1]) *J. Marie*: „De l'administration départementale". 1882. I, 16—18.

Для мирнаго проведенія реформы мѣстнаго управленія было слишкомъ мало благопріятныхъ условій въ общей политической и соціальной жизни Франціи. Изнѣженные французскіе короли, ослѣпленные блескомъ своего могущества, слишкомъ мало вникали въ народныя нужды, предоставляя послѣднія деспотизму своихъ интендантовъ и заботясь лишь о томъ, чтобы не оскудѣвала государственная казна. Высшее дворянство, потерявшее уже свою прежнюю власть и самостоятельность, все же пользовалось еще настолько большими привиллегіями, что стояло за сохраніе существовавшаго порядка вещей, добиваясь лишь упроченія своего привиллегированнаго положенія. Такимъ образомъ, ни въ правительствѣ, ни въ высшей аристократіи государства не было яснаго сознанія о ненормальности существовавшей политической и административной организаціи, о необходимости послѣдовать совѣтамъ нѣкоторыхъ, хотя и немногихъ, благоразумныхъ и дальновидныхъ людей. Роль осуществленія реформы выпала на долю третьяго сословія, а средствомъ для этого была французская революція, показавшая правительству Франціи, что народное развитіе нельзя остановить по произволу.

Французская революція разомъ разсѣкла гордіевъ узелъ, уничтоживши въ одинъ день всѣ сословія и сословныя привиллегіи, а въ томъ числѣ и привилегіи въ сферѣ мѣстнаго управленія. Связь съ прошедшимъ была какъ бы порвана. На государственное поприще выступили новые люди, провозгласившіе новыя идеи; послѣднія требовали своего осуществленія; ими должны были проникнуться новые государственные органы. Работа предстояла не легкая, требовавшая энергіи и значительныхъ усилій, тѣмъ болѣе, что она должна была совершаться при самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ, когда вся страна находилась какъ бы въ горячечномъ состояніи.

Ознакомляясь послѣдовательно съ политическими и административными мѣропріятіями революціоннаго періода, мы убѣждаемся, какъ трудно было примирить въ это время требованія порядка и свободы, какъ несовмѣстимыми стали казаться мѣстная автономія и новыя формы государственнаго устройства. Правда, первое время имѣлось въ виду дѣйствовать въ прежнемъ направленіи, т.-е. стремиться къ децентрализаціи, къ развитію мѣстной автономіи, создая ее, въ противоположность прежнему времени, на началахъ равноправности

всѣхъ гражданъ. Проектъ муниципальной и провинціальной организаціи, разработанный депутатомъ Туре и представленный въ учредительное собраніе отъ имени комитета конституціи (Comité de constitution), подвергся строгой критикѣ, въ особенности потому, что сохранялъ централизацію и лишалъ мѣстные выборные органы дѣйствительнаго значенія. Мирабо сынъ, де Бенжи, Пизонъ дю-Галланъ, Ланжуине, Популюсъ и другіе депутаты содѣйствовали изданію закона 22 декабря 1789 года въ духѣ децентрализаціи. Въ образованныхъ, взамѣнъ провинцій, департаментахъ были учреждены выборные совѣты и правленія: активное и пассивное право выборовъ распространено было на всѣхъ французскихъ гражданъ двадцатипятилѣтняго возраста, жительствовавшихъ въ департаментѣ и уплачивавшихъ налоги не ниже стоимости трехъ рабочихъ дней для пользованія активнымъ правомъ выбора и не ниже стоимости десяти рабочихъ дней для пользованія пассивнымъ правомъ. Департаментскіе совѣты должны были избирать депутатовъ въ національное собраніе; такимъ образомъ установлялась связь между политическою и мѣстно-автономною административною организаціей. Дѣятельность вновь образованныхъ мѣстныхъ общественныхъ органовъ должна была простираться на всѣ вопросы и интересы мѣстной общественной жизни, находясь подъ контролемъ королевской власти. Весьма существеннымъ нововведеніемъ было и образованіе постоянно дѣйствующаго исполнительнаго органа подъ именемъ правленія департамента (Directoire de département), для проведенія въ жизнь постановленій совѣта и удовлетворенія общественныхъ нуждъ и потребностей въ промежутки между сессіями совѣта. Подобнаго же рода общественныя учрежденія образованы были въ дистриктахъ департаментовъ.

Но созданные закономъ 22 декабря 1789 года общественные органы были недолговѣчны, какъ и большинство учрежденій революціоннаго періода. Идеи Ж.-Ж. Руссо, выдвинувшаго понятіе о народномъ суверенитетѣ, быстро овладѣли умами господствовавшихъ партій. Отсюда вскорѣ пришли къ тому, на первый взглядъ совершенно правильному выводу, что разъ во главѣ общества стоятъ его собственные представители, разъ руководительство труднымъ дѣломъ государственнаго управленія находится въ надежныхъ рукахъ избранниковъ суверенаго народа, то нѣтъ ни малѣйшей надобности развивать

систему еще особыхъ автономныхъ мѣстныхъ органовъ: казалось, что такимъ путемъ были бы созданы два однородныхъ органа и что мѣстные органы и мѣстныя свободы были необходимы лишь тогда, когда требовалось ограничить власть деспотическаго правительства [1]). Подобнаго рода воззрѣнія должны были привести къ ослабленію децентрализаціи и значенія мѣстныхъ автономныхъ органовъ. И дѣйствительно, уже конституція 5 фруктидора III года (22 августа 1775 г.) замѣнила прежніе совѣты небольшими коллегіями изъ пяти членовъ, хотя и избиравшихся мѣстными жителями, но вполнѣ подчиненныхъ правительственнымъ коммиссарамъ. По конституціи 22 фримера VIII года назначеніе всѣхъ членовъ мѣстной администраціи было предоставлено первому консулу, а законъ 28 плювіоза VIII года еще болѣе усилилъ централизацію управленія. Законъ этотъ замѣчателенъ тѣмъ, что онъ является, можно сказать, основнымъ закономъ и для нынѣ дѣйствующихъ органовъ общественнаго управленія во Франціи; позднѣйшія узаконенія лишь въ незначительной степени измѣнили основной характеръ созданныхъ вышеприведеннымъ закономъ мѣстныхъ органовъ. Общіе департаментскіе совѣты, окружные и муниципальные совѣты, какъ показываетъ и самое названіе, были лишь совѣщательными органами при префектахъ, супрефектахъ и мэрахъ; члены совѣтовъ не были даже и выборными, но назначались первымъ консуломъ, а потомъ императоромъ (декр. 17 янв. 1806 г.). Въ область компетенціи совѣтовъ входило, главнымъ образомъ, распредѣленіе налоговъ, хотя, какъ сказано, совѣты были только совѣщательными учрежденіями и не пользовались никакою самостоятельностью [2]).

Дѣло революціи было, такимъ образомъ, по преимуществу, дѣломъ разрушенія стараго, отжившаго: для созданія чего-либо положительнаго условія государственной жизни были слишкомъ ненормальны. Попытки установить управленіе на началахъ равенства и свободы привели къ полнѣйшей централизаціи; королевскій абсолютизмъ замѣнился абсолю-

---

[1]) *de Ferron*: „Institutions", p. 69.

[2]) *Flayelle*: „Conseils généraux", p. 34; *Marie*: „De l'administration départementale", p. 19—37; *de Ferron*: „Institutions", p. 83.

тизмомъ революціоннаго правительства, перешедшимъ затѣмъ въ абсолютизмъ Наполеона I. Таковы были видимые, непосредственные результаты революціи. Реставрація удержала этотъ порядокъ вещей, но лишь только улеглись страсти и утихла революціонная междоусобица, вновь началась борьба противоположныхъ теченій, борьба, однако, мирная—въ парламентахъ и другихъ общественныхъ собраніяхъ, борьба идей прогресса и застоя. Разумѣлось само собою, что революція, стоившая такъ много крови, была не затѣмъ, чтобы разрушивши строй жизни, основанный на неравенствѣ общественныхъ классовъ и деспотизмѣ правительства, снова его возстановить. Съ другой стороны, представители старыхъ началъ жизни, лишившіеся, благодаря революціи, многихъ существенныхъ выгодъ, разсчитывали воспользоваться наступившею реакціей, полагая возможнымъ возстановленіе своего прежняго привиллегированнаго положенія Такимъ образомъ, децентрализаціонную работу приходилось начинать снова. Опять мы встрѣчаемся съ цѣлою серіей проектовъ реорганизаціи мѣстныхъ учрежденій: таковы проекты—Ройе-Колляра, де-Вилѣля, Мартиньяка и др., но всѣ они потерпѣли неудачу, и только проектъ, представленный министромъ внутреннихъ дѣлъ д'Аргу получилъ силу закона 22 іюня 1833 года. Существенное въ въ этомъ законѣ было лишь то, что вновь была введена система избранія членовъ мѣстныхъ совѣтовъ, но послѣдніе все же продолжали быть лишь совѣщательными органами. Революція 1848 года снова дала перевѣсъ либеральнымъ стремленіямъ и проектамъ Законъ 3 іюля 1848 года ввелъ всеобщую подачу голосовъ, какъ основаніе для избранія членовъ генеральныхъ совѣтовъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ расширилъ ихъ компетенцію, давши имъ право постановлять окончательныя рѣшенія по нѣкоторымъ вопросамъ мѣстнаго управленія. Депутатъ Радо предлагалъ возложить заботу о мѣстныхъ общественныхъ интересахъ исключительно на автономные общественные органы, оставивши за органами правительственными лишь функціи общегосударственнаго характера.

Правительство второй имперіи хотя и стремилось вновь упразднить тѣ немногія начала децентрализаціи, которыя успѣли развиться со времени революціи 1848 года, но оно не могло уже пойти въ этомъ отношеніи слишкомъ далеко; оно принуждено было сдѣлать даже нѣкоторыя уступки этимъ

началамъ, хотя не столько въ пользу мѣстныхъ общественныхъ органовъ, сколько въ пользу префектовъ. Послѣдніе попрежнему оставались вершителями судебъ мѣстной общественной жизни.

Для того, чтобы дѣло высвобожденія мѣстнаго общества отъ административной опеки правительства могло сколько-нибудь двигаться впередъ, необходима была, конечно, иниціатива со стороны самого общества, въ лицѣ лучшихъ и наиболѣе просвѣщенныхъ его представителей. И дѣйствительно, уже въ шестидесятыхъ годахъ идея децентрализаціи поддерживалась многими выдающимися людьми Франціи, каковы: герцогъ Брольи, Монталамберъ, Казиміръ Перье, Лабуле, Леонсъ де-Лавернь, Ж. Симонъ, Гарнье Паже и многіе другіе. Почти всѣ изъ указанныхъ защитниковъ децентрализаціи были людьми научно образованными, развивавшими свои идеи въ научныхъ трудахъ [1]). Идея децертрализаціи находила массу приверженцевъ и среди журналистовъ; появились періодическія изданія, посвященныя спеціально вопросамъ децентрализаціи. Въ Ліонѣ образовался особый конгрессъ децентрализаціи, главнымъ образомъ подъ вліяніемъ и при дѣятельномъ участіи провинціальной прессы, на которомъ обсуждались и дебатировались вопросы административной децентрализаціи на ряду съ другими вопросами гражданской свободы. 21 февраля 1870 года правительство образовало особую коммиссію для разработки вопроса о децентрализаціи; въ составъ ея вошли: сенаторы, депутаты, мэры большихъ городовъ, члены государственнаго совѣта, ученые и другіе. Предсѣдательство было возложено на Одиллона Барро. Работы этой коммиссіи были прерваны революціей 4 сентября 1870 года, хотя она и успѣла уже разсмотрѣть нѣсколько проектовъ, представленныхъ затѣмъ въ національное собраніе. Опытъ показалъ, что въ послѣ-революціонный періодъ умы бываютъ настроены не столько въ пользу свободы, сколько въ пользу порядка и сильной власти. Хотя имперія была вновь замѣнена республикой, прежняя централизація государственной дѣятельности не была устранена, и префекты, будучи орудіями въ рукахъ министра внутреннихъ дѣлъ, по-прежнему сосредоточивали въ своихъ

---

[1]) *Aucoc*: „Les controverses sur la décentralisation administrative". 1895, p. 44.

рукахъ всѣ нити мѣстнаго управленія Національное собраніе не имѣло мужества создать мѣстные автономные органы, и реформа генеральныхъ совѣтовъ является поэтому чѣмъ-то не вполнѣ законченнымъ. Однако, какъ организація, такъ и дѣятельность мѣстныхъ совѣтовъ въ томъ видѣ, какъ они были опредѣлены закономъ 10 августа 1871 года, все же, сравнительно съ прежними порядками, представляютъ нѣкоторыя черты прогресса въ смыслѣ децентрализаціи.

Всѣ общественные классы, въ отношеніи участія въ завѣдываніи мѣстными общественными интересами, поставлены, на основаніи вышеупомянутаго закона, въ одинаковыя условія, и система, при посредствѣ которой это участіе проявляется въ дѣйствительности, есть система всеобщей подачи голосовъ, впервые примѣненная къ мѣстному управленію еще въ 1848 году. Функціонирующій въ каждомъ департаментѣ (губерніи) генеральный совѣтъ заключаетъ въ своемъ составѣ столько совѣтниковъ (гласныхъ), сколько въ департаментѣ кантоновъ (судебныхъ участковъ). Всѣ французскіе граждане, достигнувшіе 21 года, пользующіеся гражданскими и политическими правами и жительствующіе отъ одного до двухъ лѣтъ въ общинѣ, пользуются избирательными правами. Для пользованія пассивнымъ правомъ выбора, законъ установляетъ, однако, двадцатипятилѣтній возрастъ и заботливо устраняетъ всѣхъ тѣхъ, кто могъ бы оказывать то или другое давленіе на дѣятельность совѣтовъ: сюда относятся многочисленные разряды разнаго рода лицъ, состоящихъ на правительственной службѣ. Срокъ полномочія гласныхъ — шестилѣтній, причемъ черезъ каждые три года половина возобновляется; ежегодно собирается двѣ очередныхъ сессіи, изъ которыхъ одна—осенняя—посвящается, по преимуществу, вопросамъ бюджета и отчетности. Чрезвычайныя собранія созываются или по иниціативѣ правительства, или по требованію $^2/_3$ гласныхъ; сессіи продолжаются не болѣе мѣсяца; засѣданія ихъ публичны: для ихъ законности требуется присутствіе болѣе половины всего числа гласныхъ. Четверть-вѣковой опытъ показалъ, что наиболѣе видную роль въ совѣтахъ играютъ представители, такъ называемыхъ, свободныхъ профессій — науки, литературы, искусства, техническихъ знаній, правосудія, администраціи; менѣе видную—представители недвижимой собственности, тор-

говли, промышленности, и совсѣмъ незначительная роль выпадаетъ на долю представителей земледѣльческаго класса.

Такимъ образомъ, современная организація земскихъ учрежденій во Франціи, несмотря на нѣкоторые недостатки, далеко оставила за собою прежніе мало удовлетворительные образцы. То же надо сказать и относительно самой дѣятельности общественныхъ органовъ, относительно степени ихъ власти и круга тѣхъ задачъ, которыя ввѣрены ихъ самостоятельному разрѣшенію. Не останавливаясь подробно на предметахъ дѣятельности генеральныхъ совѣтовъ, мы укажемъ только на тѣ, въ рѣшеніи которыхъ совѣты являются вполнѣ самостоятельными и независимыми отъ правительственной администраціи. Распредѣленіе прямыхъ налоговъ, установленіе мѣстныхъ добавочныхъ налоговъ (добавочные сантимы), заключеніе займовъ, наконецъ, установленіе maximum'a добавочныхъ налоговъ, вотируемыхъ муниципальными совѣтами— вотъ вопросы, въ то или другое рѣшеніе которыхъ правительственная администрація вовсе не вмѣшивается, что и дало поводъ нѣкоторымъ французскимъ ученымъ, какъ, напримѣръ, Симоне, назвать такого рода постановленія суверенными. Однако, кругъ вопросовъ рѣшаемыхъ самостоятельно, гораздо еще шире, такъ какъ въ него входятъ: завѣдываніе имуществами, пріобрѣтеніе, отчужденіе ихъ и т. п., улучшеніе путей сообщенія и участіе въ издержкахъ на другія общеполезныя предпріятія, общественное призрѣніе и многіе другіе предметы. Кромѣ того, есть много и такихъ постановленій, которыя хотя также не подлежатъ утвержденію, однако, приводятся въ исполненіе лишь по истеченіи трехмѣсячнаго срока, въ теченіе котораго они могутъ быть опротестованы правительствомъ. Наиболѣе важныя постановленія генеральныхъ совѣтовъ, касающіяся, напримѣръ, бюджета, отчетности, экстраординарныхъ добавочныхъ налоговъ сверхъ maximum'a, опредѣляемаго ежегодно финансовымъ закономъ, и нѣкоторыхъ другихъ вопросовъ, должны быть утверждены правительствомъ. Существеннымъ недостаткомъ всей этой организаціи оказывается, однако, то, что всѣ постановленія генеральныхъ совѣтовъ приводятся въ исполненіе префектами, такъ какъ департаментскія коммиссіи носятъ характеръ учрежденій лишь контролирующихъ и руководящихъ префектовъ въ промежутки между сессіями генеральныхъ совѣтовъ. Опытъ показалъ, что

коммиссіи вовсе не обнаруживаютъ достаточно вліянія на департаментскую администрацію [1]), тѣмъ болѣе, что онѣ и не принадлежатъ къ числу непрерывно дѣйствующихъ учрежденій. Отсюда—новыя стремленія къ довершенію реформъ. Четверть вѣка прошло почти безъ всякихъ измѣненій въ организаціи и положеніи мѣстныхъ учрежденій. Законъ 1884 года касается лишь общинныхъ совѣтовъ и даетъ имъ право входить въ соглашенія по вопросамъ, одинаково задѣвающимъ различныя общины, а законъ 1890 г. организовалъ, такъ называемые, общинные синдикаты; но все это, какъ видимъ, не касается реорганизаціи автономныхъ органовъ въ крупныхъ мѣстныхъ союзахъ—департаментахъ. Вотъ почему вновь начавшаяся въ послѣднѣее время агитація въ пользу большей децентрализаціи мѣстнаго управленія становится вполнѣ понятною. Мы вновь имѣемъ возможность наблюдать приблизительно тѣ же явленія, что и четверть вѣка тому назадъ; вновь ученые спеціалисты и выдающіеся государственные дѣятели начали пропаганду идей децентрализаціи, вновь появились проекты, вопросъ внесенъ въ парламентъ, образована внѣпарламентская коммиссія для его разработки; даже и теперь вновь возникла лига децентрализаціи, на подобіе ліонской, существовавшей двадцать пять лѣтъ тому назадъ.

II.

Проведеніе въ жизнь реформы мѣстнаго управленія, въ смыслѣ большей децентрализаціи мѣстныхъ органовъ и уменьшенія полицейской опеки, находитъ въ настоящее время гораздо болѣе благопріятныхъ условій, нежели четверть вѣка тому назадъ. Достаточно указать хотя бы уже на одно то обстоятельство, что истекшая четверть вѣка представляетъ собою непрерывное и спокойное существованіе французской республики, что эта форма государственнаго устройства здѣсь вполнѣ уже упрочилась, съ нею свыклось все населеніе, преодолѣвая, хотя и не всегда легко, тѣ затрудненія, которыя вызываются сложною формой организаціи республиканской формы правленія. Идея свободнаго политическаго бытія на-

[1]) *P. Deschanel*: „La décentralisation", 1895, p. 75.

столько уже проникла въ плоть и кровь французскихъ гражданъ, что едва ли уже возможны какія-либо опасенія въ смыслѣ возвращенія къ исторически отжившимъ здѣсь образцамъ; это, въ свою очередь, создаетъ увѣренность въ возможность улучшеній и преобразованій въ сферѣ мѣстнаго управленія. Всѣ неудачи прежнихъ попытокъ объясняются именно опасеніями за политическое единство Франціи, — опасеніями за ослабленіе власти. Отношенія къ иностраннымъ государствамъ, въ особенности къ Пруссіи, также заставляли дорожить этимъ единствомъ и сплоченностью. Теперь, когда и при республиканской формѣ правленія Франція успѣла занять весьма выгодное положеніе въ области международныхъ отношеній, сумѣла развить въ себѣ необходимое для этого внутреннее единство и изгладить всѣ слѣды погрома 1870 года, реформа мѣстнаго управленія въ цѣляхъ децентрализаціи не можетъ уже вызывать прежнихъ опасеній и имѣетъ, повидимому, всѣ шансы на успѣхъ.

Но для того, чтобы какая-либо идея восторжествовала, необходимы, какъ замѣчено уже и выше, ея защитники, иниціаторы, необходима извѣстнаго рода пропаганда этой идеи, распространеніе ея въ обществѣ, привлеченіе возможно большаго числа сочувствующихъ, необходимо, въ концѣ концовъ, для самихъ піонеровъ идеи глубокое убѣжденіе въ цѣлесообразности, полезности и своевременности ея осуществленія. Къ счастью, во Франціи никогда не было недостатка въ талантливыхъ и энергичныхъ людяхъ. Какъ прежде, такъ и теперь цѣлая серія ученыхъ и государственныхъ дѣятелей выступили въ защиту проектовъ децентрализаціи мѣстнаго управленія. Среди нихъ есть и такіе, которые участвовали въ подобнаго же рода работахъ и четверть вѣка тому назадъ, при созданіи нынѣ дѣйствующаго закона 10 августа 1871 года: таковъ, напримѣръ, Леонъ Ококъ, членъ института, бывшій членъ государственнаго совѣта и извѣстный ученый. Въ своей брошюрѣ: *Les controverses sur la décentralisation administrative*, онъ знакомитъ французское общество съ историческимъ развитіемъ во Франціи идеи децентрализаціи, съ тѣми попытками, которыя предпринимались для ея осуществленія, и объясняетъ, почему эти попытки не удавались. Обращая вниманіе своихъ согражданъ на успѣхи, сдѣланные въ области децентрализаціи и самоуправленія въ другихъ государствахъ, онъ въ то

же время предостерегаетъ отъ слѣпого подражанія, указывая на различные недостатки въ современныхъ формахъ общественнаго управленія и справедливо напоминая, что каждая страна характеризуется своими индивидуальными чертами, которыя должны быть приняты во вниманіе

Рѣшительнымъ сторонникомъ децентрализаціи является и де-Марсеръ, сенаторъ и бывшій министръ, въ настоящее время вожакъ лиги децентрализаціи. Въ своей статьѣ *Lettre sur décentralisation* онъ находитъ ни съ чѣмъ не сообразнымъ, что правительство и парламентъ, родившіеся изъ среды націи, какъ результатъ стремленія этой націи къ свободѣ политической, подавляютъ свободу гражданскую, а вмѣстѣ съ тѣмъ и политическія права гражданъ. Средствомъ для исправленія зла должна быть децентрализація, въ благодѣтельныхъ послѣдствіяхъ которой де-Марсеръ не сомнѣвается. Ту же мысль развиваетъ и поддерживаетъ А. Саль въ статьѣ *Les conseils généraux et la décentralisation* [2]). Децентрализація, помимо своихъ административныхъ цѣлей, будетъ имѣть, по его мнѣнію, и воспитательное значеніе: она будетъ способствовать созданію въ провинціи класса администраторовъ, заинтересуетъ гражданъ въ руководительствѣ политическими дѣлами мѣстной жизни и вызоветъ истинное самоуправленіе. Однако, авторъ цитируемой статьи, подобно многимъ другимъ, считаетъ весьма цѣлесообразнымъ не придавать мѣстнымъ органамъ никакой положительной роли; завѣдываніе мѣстными, но не общегосударственными вопросами составляетъ ихъ задачу. Вотъ почему онъ вооружается противъ тѣхъ предложеній, которыми рекомендуется присвоить сенаторамъ и депутатамъ право по ихъ званію быть членами генеральныхъ совѣтовъ. Онъ считаетъ большою ошибкой даже и то, что по дѣйствующему закону депутаты и сенаторы могутъ быть избираемы въ члены генеральныхъ совѣтовъ; само собою понятно—говоритъ онъ—что члены парламента будутъ всегда пользоваться въ мѣстныхъ совѣтахъ выдающимся значеніемъ и, что въ особенности нежелательно, ихъ участіе всегда будетъ придавать этимъ совѣтамъ характеръ маленькихъ парламентовъ и отвлекать ихъ отъ ихъ настоящихъ заботъ о мѣстныхъ интересахъ.

---

[1]) *Revue politique et parlementaire* 1895, № 10, p. 1—6.

[2]) Ibid., 1895, № 13, p. 101 и другія.

Профессоръ административнаго права въ Тулузѣ, извѣстный своими трудами по положительному административному праву Франціи, Морисъ Горіу, находя децентрализацію управленія необходимою, но страшась въ то же время соціализма, пропагандируетъ [1]) своеобразныя и странныя идеи. По мнѣнію названнаго ученаго, въ организаціи мѣстныхъ установленій Франціи слишкомъ много связи съ парламентомъ и потому они легко могутъ сдѣлаться орудіями коллективизма и соціализма; связь эта должна быть разрушена и, кромѣ того, мѣстные органы должны быть построены на совершенно иныхъ началахъ; центръ тяжести, по мнѣнію Горіу, долженъ быть положенъ не въ мѣстность и ея населеніе, но въ самые предметы дѣятельности; каждая самостоятельная отрасль управленія, наприм., народное образованіе, общественное призрѣніе, народное здоровье, пути сообщенія и т. д., должна быть организована въ отдѣльныя вѣдомства и учрежденія, между которыми не слѣдуетъ установлять какой-либо тѣсной связи; общинные и департаментскіе синдикаты, добровольная и свободная группировка общинъ и департаментовъ по завѣдыванію тѣми или другими вопросами, упраздненіе того, что мы называемъ земствомъ и земскою дѣятельностью, и созданіе особой категоріи личныхъ союзовъ—вотъ идеалъ Мориса Горіу. Изъ страха предъ соціализмомъ, онъ—поклонникъ индивидуализма—требуетъ не столько децентрализаціи, сколько деконцентраціи, потому что вся его децентрализація сводится, въ сущности, къ общественному индивидуализму, если такъ можно выразиться. Его болѣе всего страшатъ общины и департаменты, какъ политическія корпораціи, состоящія изъ мѣстныхъ жителей, сплоченныя единствомъ интересовъ и условій мѣстной жизни, подогрѣваемыя въ своей дѣятельности присутствіемъ парламентскихъ борцовъ, представляющія, однимъ словомъ, наличность всѣхъ условій, благодаря которымъ не только въ центрѣ, но и въ мѣстности, въ каждомъ департаментѣ и общинѣ, могутъ развиться, по его мнѣнію, очаги соціализма. Этому горю можно—говоритъ онъ—помочь только путемъ сепаратизма функцій и интересовъ, т.-е. созданіемъ такихъ мѣстныхъ учрежденій, которыя авторъ называетъ

[1]) *M. Hauriou*: „La décentralisation par les établissements publics". *Revue politique* 1895, № 10, p. 56.

établissements publics. Такимъ образомъ, воззрѣнія цитируемаго ученаго слишкомъ тенденціозны: онъ готовъ пожертвовать исконными учрежденіями, развивавшимися въ теченіе вѣковъ и не только во Франціи, но и во всѣхъ другихъ странахъ. Кромѣ того, надо замѣтить, что всякаго рода личные союзы и сейчасъ могутъ существовать и дѣйствительно существуютъ и съ пользой функціонируютъ тамъ, гдѣ это представляется удобнымъ и выгоднымъ для частныхъ лицъ, а нерѣдко и для цѣлаго общества. Противъ предоставленія общинамъ и департаментамъ права образовывать синдикаты ничего собственно возразить нельзя; общины, какъ извѣстно, этимъ правомъ и пользуются еще съ 1890 года; но пользованіе такимъ правомъ должно быть вполнѣ свободнымъ и оно не должно влечь за собою упраздненія общинныхъ и департаментскихъ органовъ, какъ истинно мѣстныхъ, земскихъ учрежденій, завѣдующихъ всѣми интересами мѣстной жизни. Удовлетворять мѣстныя общественныя потребности тѣми или другими средствами, въ той или другой формѣ,—въ формѣ ли непосредственной дѣятельности общинныхъ и департаментскихъ совѣтовъ и коммиссій, или въ формѣ синдикатовъ,—все это должно быть предоставлено свободному усмотрѣнію мѣстныхъ органовъ, подлежащихъ въ своей дѣятельности контролю органовъ общегосударственныхъ Воззрѣнія Горіу не находятъ большого отклика въ литературѣ, гдѣ нерѣдко предлагаются планы прямо противоположнаго характера. Такъ, въ извѣстномъ журналѣ *Revue politique et parlementaire* не такъ давно была помѣщена статья нѣкоего Кайла (Cayla), подъ заглавіемъ: *Notes sur la décentralisation* [1]), въ которой авторъ предлагаетъ, въ видахъ упроченія децентрализаціи и усовершенствованія мѣстнаго управленія вообще, уменьшить почти вдвое число департаментовъ, путемъ соединенія двухъ сосѣднихъ департаментовъ въ одинъ. При такомъ соединеніи мѣстные земскіе органы усвоили бы, конечно, болѣе внушительный видъ и, съ точки зрѣнія проф. Горіу, могли бы сдѣлаться еще болѣе опасными нежели современные генеральные совѣты. Современное правительство Франціи также же не раздѣляетъ подобнаго рода опасеній, рѣшившись, повидимому, неуклонно стремиться къ осуществленію децентрализаціонной

[1]) 1896 годъ, № 11, стр. 364—376.

реформы. Въ этомъ убѣждаетъ насъ характеръ правительственной дѣятельности послѣднихъ лѣтъ и открыто высказанныя правительствомъ намѣренія и предположенія.

Въ самомъ дѣлѣ, еще 16 февраля 1895 года была образована внѣпарламентская коммиссія для разработки вопроса о децентрализаціи; въ составъ ея вошли: 11 сенаторовъ, 15 депутатовъ, 21 администраторъ и 10 ученыхъ и литераторовъ; имена многихъ изъ нихъ пользуются большою извѣстностью, таковы, напримѣръ, Лаферьеръ, Феррандъ, М. Фурнье и другіе [1]). Число членовъ коммиссіи позднѣе было увеличено до семидесяти человѣкъ [2]). Создавши означенную коммиссію, правительство возложило на нее обязанность разъяснить вопросъ о децентрализаціи какъ въ отношеніи мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, главнымъ образомъ, префектовъ, такъ и въ отношеніи органовъ общественныхъ, т.-е. генеральныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ. Освобожденіе центральной правительственной администраціи отъ всего излишняго, не имѣющаго общегосударственнаго значенія, расширеніе компетенціи и степени власти мѣстныхъ органовъ, въ частности—урегулированіе, въ смыслѣ большей общественной автономіи, отношеній между префектами и генеральными совѣтами—вотъ задачи, къ рѣшенію которыхъ внѣпарламентская коммиссія должна подготовить необходимый матеріалъ. Правительство Франціи не страшится тѣхъ затрудненій, съ которыми ему придется бороться. Въ одномъ изъ правительственныхъ докладовъ мы читаемъ: „упростить и обновить нашъ административный организмъ, упразднить безполезныя формальности, дать болѣе свободы плодотворной дѣятельности мѣстныхъ властей—это предпріятіе несомнѣнно трудное, потому что оно встрѣтитъ препятствія не только въ нашихъ законахъ, но и въ нашихъ нравахъ; оно, однако, достойно республиканскаго правительства и сдѣлаетъ честь тому парламенту, который сумѣетъ его осуществить“ [3]).

Коммиссія децентрализаціи немедленно приступила къ разработкѣ плана своей дѣятельности, который и былъ вскорѣ составленъ и представленъ въ коммиссію Георгомъ Пико,

---

[1]) *Journal officiel* 17 février 1895, p. 913.

[2]) Ibid., 1896, p. 3245.

[3]) *Revue générale d'administration* 1895, № 3, p. 352.

членомъ института (академіи наукъ). Ознакомляясь съ этимъ планомъ, невольно удивляешься той мѣткости, съ какою французы умѣютъ попадать въ самый центръ поставленной цѣли. Въ самомъ дѣлѣ, тѣмъ центральнымъ пунктомъ, на который, при осуществленіи мѣстной реформы, должно быть обращено наибольшее вниманіе, является, по мнѣнію Георга Нико и всей коммиссіи, министерства. Децентрализація и обозначаетъ собою освобожденіе центральныхъ органовъ отъ излишней работы, перенесеніе этой послѣдней на мѣстныя учрежденія. Всякому извѣстно, какъ возросли и усложнились государственныя потребности въ теченіе нѣсколькихъ послѣднихъ десятковъ лѣтъ, какъ разрослось число министерскихъ департаментовъ съ ихъ безчисленными отдѣленіями и подраздѣленіями. Сосредоточеніе въ министерствахъ дѣлъ не первостепенной важности и имѣющихъ лишь мѣстное значеніе еще болѣе усложняетъ и безъ того уже многотрудную дѣятельность центральныхъ органовъ и ставитъ ихъ иногда въ совершенно безвыходное положеніе. Вотъ почему нельзя не признать вполнѣ цѣлесообразнымъ тотъ порядокъ работъ коммиссіи, при которомъ она на первомъ планѣ ставитъ изученіе министерской компетенціи, стремится опредѣлить, дѣйствительно ли всѣ рѣшаемыя министерствами дѣла и вопросы по своей природѣ таковы, чтобы требовать министерскаго вмѣшательства. Осуществленіе этой задачи возложено на административную подкоммиссію, между членами которой и должны быть распредѣлены для изученія министерства: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, народнаго просвѣщенія, публичныхъ работъ, земледѣлія, торговли и министерство колоній. Что касается такихъ министерствъ, какъ военное, морское и иностранныхъ дѣлъ, то, въ интересахъ государственнаго единства, децентрализація на нихъ распространяться, конечно, не должна.

Помимо административной подкоммиссіи, по плану того же Георга Нико, образована законодательная коммиссія, которая должна изучить законодательную сторону дѣла, т. е. прослѣдить исторію развитія мѣстнаго административнаго законодательства, по крайней мѣрѣ, отъ конца прошлаго вѣка, и притомъ не только изданные законы, но и проэкты законовъ почему-либо не принятыхъ; въ послѣднемъ случаѣ важно уясненіе причинъ, по которымъ законы не были приняты. Въ общемъ, законодательная подкоммиссія должна выяснить, ка-

ковы были тѣ законодательныя мѣропріятія, при помощи которыхъ имѣлось въ виду упростить и ускорить теченіе дѣлъ въ мѣстной администраціи. Изученіе иностранныхъ законодательствъ и самой практики должно составлять вторую задачу законодательной подкоммиссіи и только послѣ такихъ сравнительно-историческихъ работъ ей рекомендуется приступить къ опредѣленію характера тѣхъ модификацій и улучшеній, которыя необходимо произвести въ организаціи, и въ особенности въ компетенціи мѣстныхъ установленій Франціи. При этомъ подкоммиссіи на первыхъ же порахъ предстоитъ заняться вопросомъ о самомъ административномъ дѣленіи государства и выяснить, не являются ли необходимыми въ этомъ отношеніи какія-либо видоизмѣненія въ виду тѣхъ поразительныхъ результатовъ, которые въ теченіе столѣтія достигнуты въ области путей и средствъ сообщенія и сношеній вообще. Конечно, работы административной и законодательной подкоммиссій въ концѣ-концовъ должны быть приведены въ тѣсную связь [1]).

Таковъ планъ работъ по проведенію административной реформы во Франціи, составленный Георгомъ Пико и принятый къ руководству внѣпарламентскою коммиссіей. Самыя работы начались немедленно же и выразились отчасти въ болѣе или менѣе обстоятельныхъ докладахъ, представленныхъ членами коммиссій, таковы, наприм., доклады Пубеля, Коржегю, Алапетита, отчасти въ цѣлыхъ книгахъ, какова, наприм., работа депутата и члена коммиссіи Дешанеля, подъ заглавіемъ *La décentralisation*. Было бы, разумѣется, излишнимъ вводить читателя во всѣ детали этихъ работъ, но уловить и обрисовать общее ихъ направленіе, поскольку оно успѣло обнаружиться, извлечь изъ массы деталей основныя начала проводимой реформы и, слѣдовательно, уяснить, поскольку въ предварительныхъ работахъ реализованы задачи, указанныя коммиссіи правительствомъ, все это можетъ представлять нѣкоторый интересъ.

Обстоятельные доклады Пубеля, префекта департамента Сены, и Алапетита, префекта департамента Па-де-Кале, касаются вопроса почти исключительно только съ финансовой стороны. Подвергая критикѣ существующую въ настоящее

[1]) *Revue générale* 1895, № 3, p. 352—359.

время во Франціи систему мѣстныхъ налоговъ, они находятъ, что генеральные и муниципальные совѣты оказываются въ финансовомъ отношеніи слишкомъ стѣсненными, такъ какъ, при все болѣе и болѣе расширяющихся потребностяхъ мѣстной общественной жизни, тѣ средства, которыми они располагаютъ, слишкомъ недостаточны. Припомнимъ, что эти средства образуются здѣсь путемъ добавленій къ прямымъ налогамъ (centimes additionnels), причемъ максимальная величина этихъ добавленій опредѣляется законодательнымъ путемъ; самые налоги дѣлятся на обыкновенные и чрезвычайные. Средствомъ къ поднятію рессурсовъ и къ улучшенію вообще финансоваго и хозяйственнаго положенія органовъ общественнаго управленія во Франціи должно быть, по мнѣнію Пубеля и Алапетита, возвышеніе цифры добавочныхъ налоговъ, назначаемыхъ генеральными совѣтами безъ утвержденія высшей власти. Подобное же расширеніе компетенціи предлагается и въ отношеніи муниципальныхъ совѣтовъ. При всемъ томъ, если ни одно сколько-нибудь значительное хозяйство не можетъ обходиться безъ кредита, то и хозяйство общественное, благодаря дорого стоющимъ предпріятіямъ, реализуемымъ лишь въ теченіе многихъ лѣтъ, должно быть поставлено въ возможность пользоваться этимъ институтомъ экономической жизни, въ видѣ полученія права заключать на болѣе или менѣе продолжительный срокъ займы. Право это хотя и существуетъ, но должно быть расширено и пользованіе имъ въ извѣстныхъ предѣлахъ должно быть децентрализовано. Финансовыя средства общественныхъ органовъ могутъ увеличиваться также путемъ дареній и завѣщаній: въ отношеніи того и другаго общественные органы и теперь пользуются значительною самостоятельностью, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда дареніи и завѣщанія не вызываютъ возраженій со стороны наслѣдниковъ. Пубель полагаетъ достаточнымъ утвержденіе префекта при тѣхъ хотя бы и оспариваемыхъ наслѣдниками дареніяхъ и завѣщаніяхъ, величина которыхъ не превышаетъ десяти тысячъ франковъ. Нѣкоторой децентрализаціи должно подлежать и право назначенія тѣхъ налоговъ въ городахъ, которые извѣстны подъ именемъ octroi. Что касается права экспропріаціи частныхъ имуществъ ради общеполезныхъ цѣлей, то оно ни коимъ образомъ не должно быть децентрализовано. Изъ другихъ вопросовъ авторы докла-

довъ останавливаются на правѣ назначенія должностныхъ лицъ мѣстной администраціи, сосредоточенномъ почти исключительно въ министерствахъ. Они подробно и съ мотивами перечисляютъ всѣ тѣ должности, право назначенія на которыя должно быть децентрализовано въ пользу мѣстныхъ властей, въ особенности префектовъ [1]).

Если доклады Пубеля и Алапетита касаются главнымъ образомъ министерства внутреннихъ дѣлъ, то докладъ Кержегю всецѣло посвященъ вопросу децентрализаціи въ вѣдомствѣ министерства торговли и промышленности. Содѣйствіе государства дѣлу развитія національной торговли и промышленности вызвало необходимость концентрированія этого дѣла, въ видахъ руководительства, въ министерствѣ торговли; изъ этого, однако, вообще не слѣдуетъ, чтобы система децентрализаціи здѣсь не имѣла бы никаго примѣненія. Централизація и децентрализація могутъ идти рука объ руку: управленіе одними предметами можетъ быть централизовано, другими— децентрализовано. Такъ, напримѣръ, комитеты торговли, равно какъ и комитеты ремеслъ и мануфактуръ могли бы пользоваться извѣстною автономіей; самое утвержденіе выборовъ въ мѣстные комитеты торговли и мануфактуръ съ удобствомъ могло бы быть возложено на мѣстныя же власти, напримѣръ— на префектовъ. Комитеты должны принимать активное и юридически обезпеченное участіе въ составленіи законопроектовъ, касающихся промышленности и торговли. Регулированіе фабричнаго труда въ отношеніи, напримѣръ, ночныхъ работъ, продолжительности работъ, еженедѣльнаго отдыха и проч. можно было бы также децентрализовать, въ виду того, что здѣсь огромную роль играютъ мѣстныя условія. Въ связи съ торговлей и промышленностью находится почтовое и телеграфное управленіе: децентрализація и здѣсь должна найти мѣсто; авторъ подробно перечисляетъ тѣ нерѣдко мелочные вопросы, рѣшеніе которыхъ, въ ущербъ дѣлу и общественнымъ интересамъ, сосредоточивается въ министерствѣ торговли вмѣсто того, чтобы быть предоставленнымъ мѣстнымъ почтовотелеграфнымъ установленіямъ [2]).

---

[1]) *Revue générale* 1895, № 9, p. 100—119; 1896, № 9, p. 97—112.

[2]) *Revue générale* 1895, № 10, p. 226—254.

Еще большаго вниманія заслуживаетъ работа Дешанеля, депутата и члена коммиссіи децентрализаціи [1]). Онъ стремится охватить вопросъ разомъ во всей его полнотѣ, разрабатывая его какъ съ точки зрѣнія законодательной подкоммиссіи, такъ и сообразно задачамъ, возложеннымъ на подкоммиссію административную. Децентрализація, по мнѣнію Дешанеля, можетъ быть осуществляема въ двухъ, по существу своему различныхъ, направленіяхъ: въ пользу органовъ общественнаго управленія— генеральныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ, и въ пользу мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, главнымъ образомъ— префектовъ и супрефектовъ. То и другое направленіе подвергается авторомъ довольно обстоятельному обслѣдованію, причемъ, для большей доказательности своихъ доводовъ въ пользу децентрализаціи общественнаго управленія, онъ дѣлаетъ ссылки на иностранныя государства, рекомендуя въ особенности воспользоваться образцами такого управленія въ Италіи и Бельгіи, какъ государствъ болѣе родственныхъ Франціи и имѣющихъ въ то же время болѣе совершенныя формы общественнаго управленія, нежели какія существуютъ во Франціи. Авторъ не пренебрегаетъ и историческими справками, причемъ главными причинами неудачи всѣхъ прежнихъ попытокъ децентрализаціи онъ считаетъ борьбу парламентскихъ партій, преслѣдовавшихъ часто интересы личные или групповые, и опасенія за политическое единство государства. Рекомендуя расширеніе власти и самостоятельности мѣстныхъ общественныхъ органовъ, онъ въ особенности старается разъяснить необходимость общественной самодѣятельности въ самомъ осуществленіи тѣхъ или другихъ мѣропріятій. Самоуправленіе не заключается только въ томъ, чтобы постановлять рѣшенія, но еще болѣе и въ томъ, чтобы активно участвовать въ самомъ исполненіи рѣшеній; только такая дѣятельность является дѣйствительною школой гражданской администраціи. Въ этомъ отношеніи Франція отстала отъ другихъ государствъ, гдѣ исполнительные органы имѣютъ, такъ же какъ и распорядительные, выборный общественный характеръ, тогда какъ во Франціи, несмотря на существованіе здѣсь департаментскихъ коммиссій, истинными активными администраторами являются

[1]) *Paul Deschanel*: „La décentralisation“ 1894.

префекты и подчиненные имъ чиновники. Реформа должна заключаться, между прочимъ, въ томъ, чтобы присвоить департаментскимъ коммиссіямъ роль исполнительныхъ органовъ въ истинномъ смыслѣ этого слова, вводя въ то же время въ ихъ составъ спеціалистовъ и техниковъ по разнымъ отраслямъ управленія, какъ это и дѣлается въ другихъ государствахъ, напримѣръ, въ Пруссіи .Любопытно дѣлаемое авторомъ сопоставленіи Франціи съ Англіей. Въ первой въ городскомъ и общинномъ управленіи принимаютъ участіе 36 тыс. человѣкъ, въ послѣдней 300 тысячъ; въ Лондонѣ активными администраторами являются 50 тыс. граждапъ, въ Парижѣ—80 человѣкъ; вотъ почему авторъ называетъ Францію не демократіей, но бюрократіей. Хотя сопоставленіе автора и страдаетъ нѣкоторою тенденціозностью и преувеличеніемъ, въ общемъ оно, однако, довольно вѣрно

Разсматривая вопросъ о децентрализаціи въ пользу мѣстныхъ органовъ правительственной администраціи—префектовъ и супрефектовъ, авторъ останавливается на отдѣльныхъ министерствахъ, входя въ самое детальное перечисленіе тѣхъ вопросовъ и предметовъ, которые должны быть изъяты изъ вѣдомства министерствъ и переданы въ вѣдомство префектовъ. Подобно другимъ авторамъ и докладчикамъ въ коммиссіи децентрализаціи, онъ обращаетъ вниманіе правительства на то, что министерскія вѣдомства расширились до невозможности, число разныхъ управленій и бюро увеличилось въ какіе-нибудь два-три десятка лѣтъ въ нѣсколько разъ. Такое положеніе дѣлъ не можетъ считаться нормальнымъ; децентрализація въ пользу префектовъ здѣсь необходима, но при этомъ необходимо также измѣнить и самую систему назначенія префектовъ: министерскаго усмотрѣнія здѣсь недостаточно; слѣдуетъ установить опредѣленный образовательный цензъ, обязательные экзамены и дипломы, какъ все это примѣняется въ отношеніи другихъ чиновниковъ. Такимъ путемъ усиленіе ихъ власти и компетенціи должно идти параллельно увеличенію степени ихъ умственнаго и нравственнаго авторитета. Съ воззрѣніями автора, конечно, нельзя не согласиться; непонятными являются только желанія Депанеля, какъ, впрочемъ, и многихъ другихъ, увеличить и безъ того уже значительную власть префектовъ путемъ сосредоточенія въ ихъ рукахъ безчисленныхъ и разнообразныхъ дѣлъ разныхъ министерскихъ вѣ-

домствъ, не исключая дѣлъ народнаго просвѣщенія и церковнаго управленія. Различныя министерства имѣютъ свои спеціальные мѣстные органы и можно было бы обходиться безъ лишняго вмѣшательства префектовъ, предоставляя послѣднимъ функціонировать въ вѣдомствѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Надо надѣяться, что эта мысль не будетъ упущена въ дальнѣйшихъ работахъ внѣпарламентской коммиссіи.

Все вышеизложенное даетъ, конечно, лишь самое общее понятіе о происходящихъ теперь во Франціи работахъ въ пользу проведенія децентрализаціонной реформы. Хотя со времени образованія вышеуказанной коммиссіи прошло уже два-три года, этотъ періодъ времени не можетъ считаться сколько нибудь значительнымъ въ виду той широкой постановки вопроса о децентрализаціи, на которую было указано выше. Скорѣе можно удивляться достигнутымъ уже результатамъ. Болѣе быстрой дѣятельности въ этомъ отношеніи мѣшаютъ, конечно, важные и насущные вопросы текущей государственной жизни—внутренней и внѣшней; примѣненіе децентрализаціи не требуетъ и не должно требовать излишней поспѣшности; кромѣ того, здѣсь возможна извѣстная постепенность и послѣдовательность. Наиболѣе важно то, что правительство Франціи и парламентъ, повидимому, глубоко убѣждены въ необходимости децентрализаціи; слѣдовательно, проведеніе ея есть дѣло лишь нѣсколькихъ лѣтъ. Работы внѣпарламентской коммиссіи, даже и въ настоящемъ ихъ видѣ, заслуживаютъ, на нашъ взглядъ, полнаго вниманія со стороны другихъ правительствъ. Одна уже идея — подвергнуть ревизіи предметы вѣдомства каждаго министерства съ цѣлью опредѣлить, какіе изъ нихъ могутъ быть переданы мѣстнымъ органамъ, по самой своей простотѣ и, такъ сказать, прямолинейности, невольно возбуждаетъ интересъ. Во всякомъ случаѣ, съ проведеніемъ децентрализованной реформы, Франція освободится отъ одного изъ тѣхъ недостатковъ, которые въ теченіе вѣковъ стѣсняли свободное теченіе ея административной жизни, отражаясь въ то же время весьма невыгодно на свободѣ и благосостояніи гражданъ. Та же реформа, быть можетъ, послужитъ нѣкоторымъ стимуломъ дѣятельности въ томъ же направленіи и для другихъ правительствъ.

Глава десятая.

Общественное управленіе въ Германіи по воззрѣніямъ Р. Гнейста.

Р. Гнейстъ, извѣстный своими трудами по самоуправленію въ Англіи, высказалъ вполнѣ опредѣленно и свои воззрѣнія о самоуправленіи въ Германіи, главнымъ образомъ въ Пруссіи. Нижеслѣдующій очеркъ знакомитъ съ основнымъ характеромъ этихъ воззрѣній.

Въ дореформенное время система государственныхъ должностей кончалась ландратомъ, въ виду того, что все мѣстное управленіе принадлежало патримоніальной власти. Ненормальность этихъ порядковъ и необходимость отмѣны патримоніальной власти помѣщиковъ сознавались уже въ началѣ нынѣшняго столѣтія; первыми, давшими въ этомъ отношеніи толчекъ, хотя и не совершившими еще дѣйствительной реформы, были Штейнъ и Гарденбергъ. Вмѣсто окончательной отмѣны патримоніальной власти помѣщиковъ, мѣстное управленіе было организовано на сословномъ началѣ, причемъ все вліяніе было оставлено за тѣми же помѣщиками; въ каждомъ уѣздѣ (Kreis) были образованы, такъ называемыя, Kreisstände; въ провинціяхъ Provinzialstände; въ уѣздныхъ или окружныхъ собраніяхъ участвовали помѣщики, горожане и крестьяне, но при томъ такъ, что каждый помѣщикъ округа имѣлъ одинъ голосъ, каждый городъ также одинъ и все крестьянское сословіе округа три голоса. Уничтоженіе привиллегій помѣщиковъ не могло быть выполнено, такъ какъ послѣдніе держались за свои привиллегіи очень крѣпко. Результатомъ было

то, говоритъ Гнейстъ, что, государство, вмѣсто того, чтобы привлечь высшіе классы общества къ соучастію въ управленіи, создало себѣ новыя псевдо-сословія. Положеніе государства характеризовалась тѣмъ, что чиновничество, управлявшее государствомъ, не имѣло желанія дѣлиться своими правами съ другими сословіями; высшее же дворянство не имѣло склонности взять на себя отправленіе государственныхъ обязанностей безвозмездно. Это было время борьбы и побѣдъ старо-сословныхъ притязаній надъ государственнымъ организмомъ, побѣды чиновничества надъ законными границами управленія; побѣды одного департамента надъ другимъ, одного министра надъ другимъ. Это было время, говоритъ далѣе Гнейстъ, когда старо-сословныя идеи перекрещивались съ идеями новаго промышленнаго общества подъ абсолютнымъ управленіемъ: послѣднее, вмѣсто того чтобы представлять государственную идею, провозглашало сословное разчлененіе, на самомъ же дѣлѣ было бюрократическимъ полицейскимъ государствомъ. Полицейская власть, предоставленная помѣщикамъ, выполнялась не непосредственно ими, но ихъ писарями и управляющими. Развитіе экономической жизни, удвоеніе и утроеніе поземельной ренты, повышеніе цѣнъ на земледѣльческіе продукты, все это не способствовало появленію тѣхъ стремленій, которыя характеризуютъ англійскую поземельную аристократію. Здѣсь, напротивъ, думали только о наслѣдственномъ правѣ на управленіе въ силу владѣнія, о правѣ, которое было связано не съ личностью, а съ землей; изъ полицейской власти стремились извлечь для себя личную пользу, что и достигалось, благодаря господству надъ рабочими и крестьянами; не только крестьяне, но и городская интеллигенція были почти совершенно устранены отъ участія въ мѣстномъ управленіи [1]). Но и дальнѣйшій ходъ событій не способствовалъ проведенію реформы управленія. Съ переходомъ къ конституціонному государству возникаетъ жестокая борьба интересовъ, борьба за участіе во власти; эта борьба господствовала также и въ сферѣ идей о самоуправленіи.

---

[1]) R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Berlin 1869. ss. 34—37; 110—112; 114.

Городское населеніе понимало подъ самоуправленіемъ современныя англійскія управы (boards) т. е. хозяйственное самоуправленіе чрезъ выборные общинные совѣты плательщиковъ податей, подъ руководствомъ свободно избраннаго общиннаго начальника, съ извѣстною степенью автономіи. Господствующіе классы стараго общества стремились сохранить тѣ права и привиллегіи, которыя получены ими при старой государственной организаціи, т. е., сословное начало, вотчинную полицію, патримоніальные суды и подъ самоуправленіемъ разумѣли существовавшіе и организованные на сословномъ началѣ уѣздные и провинціальные чины (Kreis и Provinzialstände). Такимъ образомъ, оба класса общества думали только о своихъ правахъ, но не о требованіяхъ современнаго государства. Демократія и феодализмъ хотѣли одного и того же, только что для различныхъ классовъ: т. е. выборовъ изъ своей среды, свободныхъ рѣшеній и права назначенія тѣхъ чиновниковъ, на которыхъ возлагается дѣйствительная работа. Охранять дѣйствительныя потребности государственнаго управленія, говоритъ Гнейстъ, оставалось дѣломъ государственныхъ чиновниковъ. Эти послѣдніе по прежнему также не желали ограниченія своихъ правъ и подъ самоуправленіемъ понимали лишь хозяйственное управленіе. При всякой попыткѣ реорганизовать самоуправленіе возникало столкновеніе интересовъ [1]). Въ другомъ мѣстѣ онъ слѣдующимъ образомъ характеризуетъ состояніе нѣмецкаго общества въ періодъ предшествовавшій реформѣ: „не смотря на всю врожденную (?) умѣренность и разсудительность, обнаружилось, какъ глубоко даже и въ нѣмецкомъ обществѣ расходятся въ своихъ воззрѣніяхъ владѣніе и трудъ, какъ рабочіе и работодатели, какъ крупное и мелкое владѣніе, какъ чиновники, духовенство, врачи, учителя, литераторы въ сильной борьбѣ интересовъ думаютъ только о томъ, какъ бы кратчайшимъ путемъ овладѣть государственною властью [2]). При такомъ состояніи общества введеніе самоуправленія стало возможнымъ только благодаря иниціативѣ и усиліямъ монархическаго правительства.

---

[1]) R. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen I. Band. III Aufl: Berlin 1883 ss. 317, 319, 367, 371.

[2]) R. Gneist. Der Rechtsstaat. Berlin 1872. s. 105.

Послѣднее, говоритъ Гнейстъ, успѣло провести реформу самоуправленія въ такомъ видѣ, что въ немъ нашли свое удовлетвореніе разнообразные интересы и партіи. Посмотримъ, въ чемъ же видитъ Гнейстъ общее значеніе и достоинство реформы. Гнейстъ, какъ извѣстно, поклонникъ англійскаго самоуправленія съ его почетными должностями и аристократическимъ характеромъ. Перенесенію этихъ порядковъ на прусскую почву, разумѣется, съ соотвѣтствующими измѣненіями, Гнейстъ весьма много способствовалъ, принимая непосредственное участіе въ проведеніи реформы. Главною задачей, по его мнѣнію, было привлеченіе владѣющихъ классовъ на службу государства: призваніе владѣющихъ классовъ, говоритъ онъ, заключается не только въ пріобрѣтеніи благъ и пользованіи ими, не только въ сознаніи движенія впередъ цивилизаціи, но и въ дѣятельности для осуществленія высшихъ задачъ цѣлаго государства, въ дѣятельности, которая должна заключаться въ отправленіи начальственныхъ должностей на всѣхъ ступеняхъ администраціи. Объ этомъ, говоритъ онъ, всегда забывали теоретики, трактовавшіе о государственномъ устройствѣ и самоуправленіи, между тѣмъ какъ безъ этого промежуточнаго строенія парламентарное государство приходитъ къ разложенію и враждѣ общественныхъ классовъ. Только съ значительнымъ трудомъ успѣла пробиться мысль, что политическое значеніе самоуправленія заключается не столько въ коммунальныхъ рѣшеніяхъ относительно хозяйственныхъ интересовъ, сколько въ личномъ исполненіи начальственныхъ должностей [1]). Самоуправленіе состоитъ въ томъ, что исполненіе начальственныхъ должностей возлагается не на одного зависимаго отъ правительства чиновника, но на большое число независимыхъ и въ общественномъ отношеніи одинаково стоящихъ лицъ [2]). Вся цѣнность самоуправленія покоится только на самостоятельномъ выполненіи государственныхъ обязанностей [3]). Такое самоуправленіе заставляетъ общество, въ его мѣстныхъ расчлененіяхъ, служить право-

---

[1]) R. Gneist. Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen. Leipzig. 1880. s. 52.

[2]) R. Gneist. Verwaltung, Justiz et cet. s. 416—418.

[3]) R. Gneist. Der Rechtsstant. s. 102.

вымъ и культурнымъ цѣлямъ государства, воспитываетъ въ обществѣ государственное пониманіе и смыслъ [1]). Предметомъ самоуправленія, говоритъ Гнейстъ въ другомъ мѣстѣ, являются не собственныя права, не общественные интересы, но государственныя функціи внутренняго управленія. Всѣ должности въ сферѣ самоуправленія суть государственныя должности [2]). Гнейстъ утверждаетъ также, что эти должности должны быть во 1) возложены на владѣющіе классы; во 2) не путемъ выбора, но путемъ назначенія отъ правительства; при этомъ онъ замѣчаетъ, что государство имѣетъ несомнѣнное право принуждать гражданъ къ участію въ управленіи, подобно тому, какъ оно дѣлаетъ это въ отношеніи военной службы и суда [3]). Необходимость ввѣренія самоуправленія лишь владѣющимъ классамъ. Гнейстъ старается доказать слѣдующею аргументаціей: самоуправленіе выражаетъ гармонію владѣющихъ, среднихъ и рабочихъ классовъ въ томъ случаѣ, когда оно возлагаетъ на высшіе классы сложныя и трудныя обязанности, въ силу которыхъ они пріобрѣтаютъ, путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій, ту мѣру вліянія, которую они, въ противномъ случаѣ, пріобрѣли бы при посредствѣ соціальной силы, принадлежащей владѣнію, путемъ несвободы [4]). Аргументація эта заслуживаетъ вниманія и мы на ней впослѣдствіи остановимся. Что же касается того, что начальственныя должности по самоуправленію не должны быть выборными, то въ пользу этого Гнейстъ приводитъ слѣдующее: „въ современномъ государствѣ, говоритъ онъ, начальственная принудительная власть не можетъ и не должна быть осуществляема иначе, какъ по законамъ, при посредствѣ личной дѣятельности, возлагаемой (на лице) государствомъ . Необходимо, конечно, чтобы лицо, отправляющее функціи съ начальственною властью, принадлежало къ округу; необходимо, или, по крайней мѣрѣ, желательно, чтобы оно

---

[1]) Ibid. s. 86.

[2]) R. Gneist. Die Preussische Kreisordnung in ihrer Bedeutung f. d. inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates. Berlin 1870. s. 8—10.

[3]) Verwaltung. Justiz et cet. s. 415.

[4]) R. Gneist. Die preussische Kreisordnung. S. 10. См. также Zur Verwaltungsreform. s. 50.

пользовалось довѣріемъ окружнаго управленія (населенія?), но нельзя допустить, чтобы это лицо было выбираемо мѣстными жителями. Отвѣтственность министровъ сдѣлалась бы невозможною, еслибы между высшими, средними и низшими органами управленія была уничтожена всякая связь, если бы въ общинѣ, волости и округѣ, въ каждомъ пунктѣ, существовали только такіе органы исполненія закона, которые вступаютъ въ должность и покидаютъ ее независимо другъ отъ друга и отъ дѣйствительной воли государства. Мѣстному обществу слѣдуетъ предоставить лишь право представленія кандидатовъ [1]). На этихъ началахъ, какъ извѣстно, реформа и была проведена. Созданы были начальственные органы самоуправленія въ лицѣ волостныхъ начальниковъ (Amtshauptmann) и земскихъ управъ (Kreisausschuss). Назначеніе первыхъ на должность Гнейстъ предлагалъ поставить въ прямую и непосредственную зависимость отъ главы государства: въ этомъ смыслѣ соотвѣтствующая статья была редактирована и въ проектѣ земскаго положенія (Kreisordnung 1869); однако, въ Landtag'ѣ предложеніе это не прошло и назначеніе на должность волостныхъ начальниковъ было ввѣрено оберъ-президенту провинціи. Земская управа поставлена подъ непосредственное руководство ландрата. Начальственныя должности волостныхъ начальниковъ ввѣряются дѣйствительно лицамъ принадлежащимъ къ владѣющимъ классамъ, т. е., главнымъ образомъ, помѣщикамъ; и хотя онѣ подчинены тоже начальственному учрежденію—уѣздной управѣ, но послѣдняя представляется для нихъ какъ judicium parium, такъ какъ состоитъ изъ лицъ, находящихся съ ними на одной и той же общественной ступени и при томъ же лицъ, за исключеніемъ ландрата, выборныхъ. Право представленія кандидатовъ для замѣщенія должностей — волостныхъ начальниковъ ввѣрено крейстагу. Сначала сомнѣвались, говоритъ Гнейстъ, наберется ли достаточное количество лицъ, которые пожелали бы занять эти должности; но опытъ показалъ, что опасенія были напрасны; изъ громаднаго количества этихъ должностей (5000) только отъ 200 до 300 остались безъ кандидатовъ и были

[1]) R. Gneist, ibid. s. 32—33. Verwaltung, Justiz. Rechtsweg et. cet. s. 415.

замѣщены правительственными коммисарами на жалованьи [1]). Говоря о характерѣ и компетенціи начальствуннаго самоуправленія и разъяснивши въ немногихъ словахъ полицейскія функціи волостныхъ начальниковъ, Гнейстъ останавливается на разсмотрѣніи административной дѣятельности уѣздныхъ управъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію этого учрежденія, могутъ быть раздѣлены на три разряда: 1) Verwaltungssachen, относящіеся къ управленію экономическою частью; здѣсь управа дѣйствуетъ отчасти самостоятельно, отчасти является исполнительнымъ органомъ крейстага, 2) Beschlussachen, заключающіяся въ надзорѣ за коммунальнымъ управленіемъ, въ выдачѣ концессій, дисциплинарныхъ дѣлахъ и проч. Обсужденіе этихъ дѣлъ должно происходить коллегіально, хотя и не публично; наконецъ 3) Entsheidungen—по вопросамъ административной юстиціи. Въ своемъ сочиненіи „Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen“ Гнейстъ подробно останавливается на всѣхъ этихъ дѣлахъ и по всѣмъ инстанціямъ; при этомъ онъ иногда вдается въ такія мелочи, говоритъ о такихъ второстепенныхъ вещахъ, которыя могутъ служить вопросами скорѣе практики, чѣмъ науки; таковъ, напримѣръ, вопросъ о распредѣленіи дѣлъ между чиновниками одного и того же учрежденія. Я скажу лишь нѣсколько словъ о воззрѣніяхъ Гнейста на административную юстицію. До введенія новаго законодательства административная юстиція существовала въ слѣдующемъ видѣ: ландратъ, какъ мѣстный правительственный коммисаръ, разсматривалъ жалобы, подаваемыя противъ низшаго начальства, какъ въ отношеніи фактическомъ, такъ и юридическомъ. Надъ нимъ стояла слѣдующая инстанція (der Kriegs und Domänenkammer), которая въ своихъ постановленіяхъ хотя и должна была основываться на донесеніяхъ низшихъ учрежденій, но вмѣстѣ съ тѣмъ могла владѣть также нѣкоторыми знаніями въ отношеніи фактическихъ обстоятельствъ; наконецъ, высшая инстанція (Generaldirectorium) имѣла задачей разсмотрѣніе жалобъ въ отношеніи общаго законнаго порядка, общихъ административныхъ принциповъ. Со введеніемъ земскаго положенія 1872 года мѣстное

[1]) R. Gneist. Zur Verwaltungsreform. S. 5. Въ лекціяхъ Gneist упоминаетъ о 1183 незамѣщенныхъ должностяхъ, такъ что можно предположить, что число правительственныхъ коммисаровъ значительно увеличилось.

начальство подчинено Kreisasschuss'у какъ административному суду первой инстанціи. Смѣшанный составъ этого учрежденія способствуетъ надлежащему рѣшенію жалобъ, какъ въ фактическомъ, такъ и въ юридическомъ отношеніи. Значеніе того участія, которымъ пользуется гражданскій элементъ въ уѣздной управѣ Гнейстъ опредѣляетъ слѣдующими словами: „наше рвеніе къ сохраненію коммунальной самостоятельности, относящееся къ неизбѣжному государственному надзору всегда съ недовѣріемъ и нерасположеніемъ, примиряется съ нимъ благодаря участію значительнаго количества гражданъ, которое даетъ во всякомъ случаѣ гарантію противъ полицейскихъ и фискальныхъ тенденцій. Медленно, но безостановочно зрѣетъ мысль, что въ Германіи столь ревностно сохраняемая самостоятельность общинъ и корпорацій можетъ найти свое осуществленіе только въ условіяхъ ограниченія и замѣщенія надзирающей инстанціи. Кромѣ того содѣйствіе гражданъ даетъ полезныя знанія и практическія указанія. Слѣдующую инстанцію административнаго суда представляетъ окружная управа, имѣющая, подобно уѣздной, смѣшанный составъ; сюда восходятъ лишь болѣе трудные юридическіе вопросы. Для большихъ городовъ окружная управа является судомъ первой инстанціи. Наконецъ, послѣднюю инстанцію представляетъ высшій административный судъ (Ober-Verwaltungsgericht). На ряду съ этой организаціей, говоритъ Гнейстъ, осталась однако и прежняя система жалобъ къ единоличному начальству—ландрату, окружному президенту и т. д. Заинтересованнымъ лицамъ предоставлено право слѣдовать тому или другому пути, но не обоимъ вмѣстѣ. Административная юстиція, подобно уголовной, имѣетъ публичный, но не частный характеръ; цѣль ея защита юридической организаціи цѣлаго государства: но, разумѣется, и интересы частныхъ лицъ не могутъ быть оставляемы при этомъ безъ вниманія. Законъ объ административной юстиціи Гнейстъ считаетъ своего рода habeas-corpus-acte. Въ особенности значеніе этого закона увеличилось по уничтоженіи государственнаго совѣта, контролировавшаго дѣятельность министровъ [1]). Въ Германіи начинаетъ слагаться даже убѣжденіе, что надлежащая орга-

[1]) R. Gneist Zur Verwaltungsreform. S. 6—35.

низація административной юстиціи является одною изъ самыхъ важныхъ гарантій гражданской свободы.

Таково начальственное самоуправленіе.

Обратимся, къ разсмотрѣнію воззрѣній Гнейста на организацію окружнаго представительства.

Представительные органы мѣстнаго самоуправленія не имѣютъ въ глазахъ Гнейста такого большого значенія, какъ начальственныя должности самоуправленія. Поэтому онъ и говоритъ объ нихъ очень мало. Въ своемъ курсѣ лекцій онъ излагалъ лишь въ короткихъ словахъ организацію крейстага. Во многихъ своихъ сочиненіяхъ, часто весьма объемистыхъ, Гнейстъ посвящаетъ этому вопросу лишь нѣсколько строчекъ; только въ одномъ изъ нихъ [1]), написанномъ именно въ виду проведенія реформы, онъ говоритъ объ этомъ вопросѣ нѣсколько подробнѣе.

Представительные органы самоуправленія, по мнѣнію Гнейста, суть ни что иное какъ мѣстные административные совѣты и значеніе самоуправленія было бы ничтожно, еслибы не существовало начальственныхъ должностей самоуправленія. Любимымъ примѣромъ для доказательства этого, является, разумѣется, самоуправленіе Франціи. Подъ самоуправленіемъ понимается здѣсь, говоритъ Гнейстъ, не принятіе на себя мѣстныхъ государственныхъ обязанностей, но лишь самостоятельное рѣшеніе (Selbstbeschliessung) вопросовъ относительно мѣстныхъ интересовъ. Это привело къ образованію административныхъ совѣтовъ, которые не могли имѣть никакого успѣха [2]) Въ другомъ мѣстѣ онъ говоритъ: промышленное общество понимаетъ подъ самоуправленіемъ лишь выборы въ видахъ образованія извѣстныхъ органовъ, и участіе чрезъ посредство этихъ органовъ въ хозяйственномъ управленіи.

Но при этомъ вовсе не имѣется въ виду личная служба, сопряженная съ отвѣтственностью за исполненіе административныхъ законовъ. Вслѣдствіе этого, вмѣсто Selfgovernement, образуется лишь система административныхъ совѣтовъ. Тако-

---

[1]) R. Gneist. Die preussische Kreisordnung. 1870.

[2]) R. Gneist. Rechtsstaat s. 86.

вы французскіе conseils. Идея начальственнаго самоуправленія до настоящаго времени чужда французскому пониманію [1]).

Окружное представительство не есть окружный парламентъ, говоритъ Гнейстъ по поводу значенія крейстага; напротивъ, въ немъ выражается лишь соуправленіе (Mitverwaltung) чрезъ добросовѣстныхъ людей на основаніи общихъ государственныхъ законовъ, въ виду исполненія этихъ законовъ и внутри границъ, опредѣленныхъ этими законами [2]). Это соуправленіе проявляется при томъ исключительно въ сферѣ управленія хозяйственнаго. Свободное право постановленія рѣшеній по хозяйственнымъ вопросамъ должно быть предоставлено органамъ самоуправленія, по мнѣнію Гнейста, лишь слѣдующими тремя условіями: 1) избранное представительство должно быть поставлено въ постоянную связь съ отвѣтственными органами: 2) должно участвовать лично въ дѣйствительномъ управленіи и привыкать къ отвѣтственному соуправленію; 3) оно должно быть на столько обширнымъ и многосторонимъ, чтобы имѣть возможность оцѣнивать требованія государственной организаціи [3]). Что касается состава представительныхъ органовъ, то онъ обусловливается системой выборовъ; воззрѣнія Гнейста въ этомъ отношеніи также не безъинтересны. Онъ высказывается прежде всего противъ всеобщей подачи голосовъ, которая даетъ одинаково право голоса какъ мелкому плательщику податей, такъ и крупному. Этимъ говоритъ онъ, вовсе не достигается равенство; послѣднее можетъ существовать лишь между тѣми классами, которые участвуютъ въ общинной жизни личной дѣятельностью. Чрезъ всеобщую подачу голосовъ достигается равенство лишь кажущееся, въ виду того, что владѣющіе классы, тѣ классы, которые столѣтіе тому назадъ пользовались даровымъ трудомъ, не захотятъ подчиняться простому превосходству голосовъ. Поэтому такое кажущееся равенство ведетъ лишь къ тому, что владѣніе прилагаетъ свою общественную силу къ признанію своего значенія и къ отклоненію господства массъ. Гнейстъ опять указываетъ на Францію, гдѣ, при существованіи всеобщей

---

[1]) R. Gneist. Das Englische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin 1883. s. 317

[2]) R. Gneist, Die preussische Kreisordnung. s. 69.

[3]) R. Gneist. ibid. s 70

подачи голосовъ, не существуетъ по его мнѣнію, дѣйствительной свободы. Попытка провести въ отношеніи выборовъ всеобщее равенство разрушаетъ общественную самодѣятельность. Коль скоро право выбора дается безъ соображенія съ дѣйствительной или возможной дѣятельностью, возникаетъ индиферентизмъ, который уничтожаетъ всякое побужденіе къ старательной и отвѣтственной работѣ въ общинной жизни: избирательное право теряетъ характеръ почетнаго права. Каждое политическое право должно покоиться, по мнѣнію Гнейста, на политической услугѣ—личной или имущественной. Но въ Пруссіи привычки къ почетнымъ должностямъ еще не существуетъ; поэтому, въ качествѣ мѣрки для пользованія правомъ голоса, остается уплата прямыхъ податей. На этомъ основаніи и должно было быть организовано окружное представительство, тѣмъ болѣе, что подобная система выборовъ уже существовала въ отношеніи образованія ландтага и городскихъ органовъ самоуправленія. Тѣмъ не менѣе Гнейстъ смотритъ на эту систему какъ на временную: съ образованіемъ привычки къ почетнымъ должностямъ, какъ выражается Гнейстъ, она должна уступить мѣсто другой системѣ, гдѣ на ряду съ платежной способностью условіемъ пользованія избирательнымъ правомъ является также способность къ личной дѣятельности на пользу государства. Если право голоса пріобрѣтается лишь уплатой налоговъ, то оно есть продажное право, могущее, слѣдовательно принадлежать дѣтямъ, женщинамъ и проч. и такое право *представляется не равнымъ*. Право голоса должно обусловливаться лишь личною самодѣятельностью *въ исполненіи государственныхъ законовъ*. Оно должно принадлежать поэтому только мужчинамъ, только тѣмъ, для которыхъ самодѣятельность въ коммунальной службѣ является хозяйственною возможностью и дѣйствительностью. Политическое право выбора весьма удобно можетъ быть основано, по мнѣнію Гнейста, на спискахъ присяжныхъ засѣдателей, такъ что, при условіи уплаты податей, только тотъ долженъ пользоваться избирательнымъ правомъ, кто внесенъ въ эти списки, кто, слѣдовательно, своею личною дѣятельностью служитъ на пользу государства. При этомъ условіи избирательное право получаетъ характеръ почетнаго права, между тѣмъ какъ при одинаковой раздачѣ всѣмъ этого права, безъ соображенія съ услугами и личною дѣятельностью,

самое право выбора обезцѣнивается, является равнодушное къ нему отношеніе или же недостойное пользованіе имъ. На основаніи высказанныхъ соображеній, Гнейстъ дѣлаетъ слѣдующій расчетъ: въ составъ избирательныхъ коллегій въ Пруссіи могли бы войти 150.000 самыхъ крупныхъ плательщиковъ: 450.000 плательщиковъ II-го класса и 300.000 (изъ 3 милліоновъ) плательщиковъ III го класса [1]). Самые крупные плательщики (Meistbesteuerte), какъ уплачивающіе столько же налогу, какъ и совокупность мелкихъ плательщиковъ, имѣютъ право, по мнѣнію Гнейста, участвовать въ крейстагѣ лично, т. е. имъ должно принадлежать то, что называется Virilstimme [2]). Какъ извѣстно, въ проэктѣ земскаго положенія 1869 года крупнымъ плательщикамъ податей предполагалось дѣйствительно дать Virilstimme, однако такое предложеніе въ ландтагѣ не прошло и силы закона не получило. Вышеизложенныя воззрѣнія Гнейста на избирательное право и на значеніе представительныхъ органовъ самоуправленія были высказаны имъ еще въ 1869 и 1870 годахъ. Однако и въ послѣдующихъ своихъ сочиненіяхъ онъ остался вѣренъ этимъ взглядамъ. Права, защита Virilstimme для крупныхъ плательщиковъ податей имъ болѣе не высказывалась, но самый принципъ пользованія избирательнымъ правомъ на основаніи платежной способности имъ удержанъ: онъ подтверждалъ его и въ своемъ курсѣ лекцій.

Всѣмъ вышеизложеннымъ исчерпывается основной характеръ воззрѣній Гнейста на реформу внутренняго управленія въ Пруссіи, начавшуюся съ 1872 года.

По поводу этихъ воззрѣній мы позволимъ себѣ сдѣлать нѣсколько замѣчаній.

Мы не будемъ долго останавливаться на историческихъ указаніяхъ Гнейста, скажемъ только, что его характеристика дореформеннаго нѣмецкаго общества весьма удачна. Розни между различными общественными классами, стремленіе къ преслѣдованію исключительно своихъ сословныхъ или классовыхъ интересовъ, борьба за преобладаніе господствовали

---

[1]) R. Gneist. Die preussische Kreisordnung. ss. 69—70. 72—73. 213—216, 219.

[2]) R. Gneist. Verwaltung, Justiz et. cet. s. 448.

какъ въ теченіе періода полицейскаго государства, такъ и въ послѣдствіи, по введеніи конституціонной монархіи; послѣдняя, впрочемъ, продолжала еще довольно значительное время носить характеръ полицейскаго государства. Гнейстъ замѣчаетъ, что въ силу такого состоянія общества, инпціатива реформы могла явиться только со стороны правительства, какъ оно дѣйствительно и было: но мы нигдѣ не встрѣтили у Гнейста указаній на то, что при самомъ проведеніи реформы правительство встрѣтило страшную оппозицію со стороны представителей старо-сословнаго общества; послѣднее употребляло всѣ усилія, чтобы отстоять свои сословныя привиллегіи. Прочитывая протоколы засѣданій ландтага, относящіеся ко времени введенія реформы, не знаешь, удивляться ли болѣе изобрѣтательности помѣщиковъ въ пріисканіи средствъ для воспрепятствованія реформѣ, или тому упорному нежеланію стать на точку зрѣнія общественныхъ интересовъ, которое могло быть сломлено только силою. Эта парламентарная борьба показываетъ, на сколько дѣйствительно были дороги для нѣмецкаго дворянства его привиллегіи, на сколько существовавшая до реформы система мѣстнаго управленія была для него выгодна. Всѣ эти обстоятельства Гнейсту, конечно, хорошо извѣстны: ему не безъизвѣстно, разумѣется, и то, что въ концѣ концовъ дворянство, въ лицѣ своихъ высшихъ представителей въ верхней палатѣ (Herrenhaus), не хотѣло уступить добровольно и правительство было вынуждено прибѣгнуть къ акту насилія: оно собственною властью увеличило составъ палаты новыми 25 членами, благодаря которымъ реформа только и могла быть проведена Что подобныя сословныя тенденціи нѣмецкаго дворянства очень живучи, доказала еще разъ исторія введенія самоуправленія на новыхъ началахъ въ Ганноверѣ; и между прочимъ рѣчь самого Гнейста, произнесенная имъ въ палатѣ депутатовъ (Abgeordnetenhaus) въ засѣданіи 21 февраля 1884 года.

Что касается воззрѣній Гнейста на реформу самоуправленія и управленія вообще, то все значеніе ея сводится, какъ мы видѣли, къ установленію, такъ называемаго Гнейстомъ, начальственнаго самоуправленія, т. е. къ учрежденію должности волостного начальника и организаціи уѣздной управы и другихъ учрежденій начальственнаго самоуправленія. Родиной начальственнаго самоуправленія въ той его формѣ, въ какой

оно является у Гнейста, служитъ, какъ извѣстно, Англія, гдѣ оно получило самое типичное свое выраженіе въ должности мировыхъ судей. Гнейстъ долго и прилежно занимался изученіемъ англійскаго самоуправленія, такъ что его труды не находятъ себѣ равныхъ даже въ англійской литературѣ. Результатомъ этихъ изслѣдованій и изложеній было то, что Гнейстъ усвоилъ себѣ не только вообще принципъ начальственнаго самоуправленія, но и самую форму его проведенія, именно ту форму, которая существуетъ, и въ особенности существовала ранѣе, въ Англіи. Форму англійскаго начальственнаго самоуправленія онъ возвелъ въ теоретическій принципъ. Такимъ образомъ начальственное самоуправленіе есть управленіе при посредствѣ почетныхъ должностей безъ жалованья, чрезъ назначеніе на эти должности отъ правительства изъ среды владѣющихъ классовъ. Такое самоуправленіе есть истинное и дѣйствительное самоуправленіе: оно есть, кромѣ того, основа для возникновенія и парламентарнаго устройства. Нѣкоторые поклонники Гнейста, какъ напр. Валькеръ [1]), возводятъ его за ученіе о почетныхъ должностяхъ на высокій пьедесталъ, приписываютъ ему даже открытіе закона естественной *сообразности* въ сферѣ политической жизни, подобно тому какъ А. Смитъ сдѣлалъ это въ сферѣ экономической, а Катле въ сферѣ изслѣдованія законовъ браковъ, преступленій и т. п. Законъ, (т. е. якобы законъ) открытый Гнейстомъ, Валькеръ называетъ „закономъ развитія государственнаго устройства“ и заключается этотъ законъ именно во вліяніи на госуд. устройство почетныхъ должностей. Гдѣ онѣ существуютъ, тамъ развивается конституціонное государство, гдѣ напротивъ управленіе принадлежитъ чиновникамъ на жалованьи, тамъ является абсолютное государство [2]). Нельзя отрицать, что самодѣятельность общества въ сферѣ управленія содѣйствуетъ политическому развитію гражданъ. Но чтобы сказать, что самоуправленіе, хотя бы въ видѣ почетныхъ должностей, обусловливаетъ появленіе конституціоннаго устройства, значитъ сказать парадоксъ. Человѣку даже

---

[1]) Carl Walcker. Kritik der Gneist'schen Staatslehre. Zeitschrift f. d. gesammte Staatswissenschaft. 1872.

[2]) C. Walcker. s. 726.

вовсе незнакомому съ политическими науками, и то, вѣроятно, понятно, что политическое устройство общества обусловливается не одною какою либо причиною, но цѣлой совокупностью соціальныхъ условій и что если можно выдвигать нѣкоторыя изъ такихъ условій въ качествѣ наиболѣе вліяющихъ и дѣйствительныхъ, то во всякомъ случаѣ не такія второстепенныя, какъ система почетныхъ должностей. Однимъ изъ такихъ дѣйствительныхъ условій является, напримѣръ, интеллектуальное развитіе народа вообще и политическое его развитіе въ особенности; если же я замѣтилъ, что самоуправленіе способствуетъ политическому развитію, то этимъ еще не сказано, что политическое развитіе народа всецѣло обусловливается участіемъ его въ управленіи; участіе это есть только одно изъ подобныхъ условій, дѣйствующее на ряду со многими другими и какъ таковое, слѣдовательно, должно быть и разсматриваемо. Если и самъ Гнейстъ дѣйствительно считаетъ почетныя должности и вообще начальственное самоуправленіе въ высшей степени важнымъ условіемъ, даже основой развитія конституціоннаго устройства, то я все же считаю возможнымъ думать, что свое ученіе онъ не понимаетъ въ такомъ всеобъемлющемъ и абсолютномъ значеніи, какъ Валькеръ, по крайней мѣрѣ я не могу припомнить, чтобы онъ гдѣ либо высказывался въ этомъ смыслѣ. Но оставимъ вопросъ о вліяніи самоуправленія на политическія формы и возвратимся къ вопросу о самой сущности начальственнаго самоуправленія. Начальственное самоуправленіе есть такое самоуправленіе, органы котораго снабжены начальственною властью: характеристическій признакъ послѣдней заключается въ правѣ принужденія. Если органы самоуправленія суть дѣйствительные органы управленія, то они не могутъ существовать, не имѣя начальственной или принудительной власти; органы управленія и самоуправленія суть государственные органы, дѣйствующіе именемъ государства; ихъ дѣятельность есть дѣятельность государственная, а государство, лишившись принудительной власти, перестаетъ быть государствомъ: точно также органы самоуправленія, будучи лишены начальственной власти, не суть органы госуд. управленія въ истинномъ значеніи этого слова. Такимъ образомъ, мы должны твердо установить, что органы самоуправленія должны быть снабжены начальственною властью,

вопросъ же о самой организаціи самоуправленія есть уже совершенно другой вопросъ. Гнейстъ, напротивъ, понимаетъ подъ начальственнымъ самоуправленіемъ, какъ мы видѣли, лишь ту форму самоуправленія, которая развилась въ Англіи. По его мнѣнію, начальственное самоуправленіе заключается не въ томъ, что его органы снабжены начальственною властью, а въ томъ, что эта власть ввѣряется не иначе какъ владѣющимъ классамъ, по назначенію отъ правительства; такимъ образомъ, въ понятіе начальственнаго самоуправленія у Гнейста входитъ уже и форма самоуправленія и именно та форма, которая развилась въ Англіи въ видѣ почетныхъ должностей. Мы видимъ, слѣдовательно, что формы, сложившіяся исторически, подъ вліяніемъ индивидуальныхъ историческихъ условій, возводятся Гнейстомъ въ общій теоретическій принципъ. Уже этого одного достаточно, чтобы усумниться въ правильности воззрѣній Гнейста на начальственное самоуправленіе. Но разсмотримъ въ отдѣльныхъ частяхъ самое понятіе начальственнаго самоуправленія Гнейста. Повторимъ еще разъ: начальственное самоуправленіе Гнейста есть самоуправленіе въ видѣ почетныхъ должностей, по назначенію отъ правительства, изъ среды владѣющихъ классовъ. И такъ мы видимъ здѣсь три составныхъ элемента: во 1) отдѣльныя почетныя должности; со словомъ почетныя соединяется не только представленіе о дѣйствительномъ почетѣ, но и то, что эти должности безъ жалованья; во 2) назначеніе отъ правительства, но не по выбору; 3) назначеніе исключительно изъ среды владѣющихъ классовъ. Противъ отдѣльныхъ почетныхъ должностей въ принципѣ ничего сказать нельзя; не слѣдуетъ только думать, что самоуправленіе выражается, по преимуществу, въ почетныхъ должностяхъ, какъ полагаетъ это Гнейстъ. Въ сферѣ самоуправленія, совершенно такъ же, какъ и въ сферѣ правительственнаго управленія, могутъ существовать и дѣйствительно существуютъ въ одно и то же время коллегіальныя и единоличныя учрежденія. Первыя необходимы тамъ, гдѣ приходится имѣть дѣло съ болѣе или менѣе сложными вопросами, требующими обстоятельнаго и всесторонняго обсужденія, таковы, напримѣръ, вопросы экономическіе, санитарные, вопросы народнаго развитія и т. п.; послѣднія, напротивъ, тамъ, гдѣ для коллегіальнаго обсужденія вопроса нѣтъ времени, гдѣ требуется

быстрота дѣятельности: таково большинство вопросовъ полиціи безопасности. Но въ сферѣ самоуправленія коллегіальныя учрежденія имѣютъ совершенно особенное значеніе, по крайней мѣрѣ тѣ изъ нихъ, которыя являются представительствами: самоуправленіе въ истинномъ смыслѣ этого слова не можетъ существовать безъ подобныхъ учрежденій, иначе оно вырождается во что то своеобразное, исключительное, несоотвѣтствующее самой идеѣ самоуправленія; напротивъ, правительственное управленіе можетъ обходиться безъ коллегіальныхъ учрежденій, не измѣняя своей сущности. Съ другой стороны, самоуправленіе, тоже не измѣняя своей сущности, можетъ обходиться безъ единоличныхъ учрежденій. Гнейстъ смотритъ на дѣло иначе. Сущность начальственнаго самоуправленія, по его мнѣнію, и заключается именно въ единоличныхъ учрежденіяхъ; между тѣмъ какъ коллегіальныя онъ низводитъ до простыхъ административныхъ совѣтовъ, извѣстная доля самостоятельности которыхъ можетъ быть допущена лишь исключительно въ сферѣ хозяйственной. Англійскіе мировые судьи, прусскіе волостные начальники— вотъ истинные представители начальственнаго самоуправленія по Гнейсту. Въ силу вышесказаннаго, мы не можемъ признать эти воззрѣнія правильными; они не раздѣляются также и наиболѣе видными представителями науки, каковы Штейнъ, Шефле, Блюнчли.

Еще болѣе сомнительнымъ является второй пунктъ въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Гнейста — это назначеніе единоличныхъ должностей по самоуправленію правительствомъ. Гнейстъ имѣлъ предъ собою примѣръ Англіи, гдѣ мировые судьи назначаются монархомъ. Онъ предлагалъ, какъ замѣчено выше, чтобы прусскіе волостные начальники также назначались королевскою властью. Хотя предложеніе Гнейста и не было принято вполнѣ, все же начальники волостей назначаются оберъ-президентомъ провинціи, слѣдовательно, правительственнымъ чиновникомъ. Такіе органы Гнейстъ и его послѣдователи называютъ органами самоуправленія. Однако, большинство самыхъ видныхъ представителей науки не на сторонѣ Гнейста и въ этомъ, разумѣется, нѣтъ ничего удивительнаго Принимая воззрѣнія Гнейста, приходится потерять одинъ изъ самыхъ важныхъ критеріевъ для отличія правительственныхъ органовъ отъ органовъ само-

управленія. И въ жизни, и въ наукѣ признано, что такимъ критеріемъ является выборное начало въ сферѣ самоуправленія: разъ мы его уничтожаемъ, уничтожается и самоуправленіе, такъ какъ послѣднее есть самодѣятельность общества, осуществляющаяся прежде всего въ выборѣ чиновниковъ. Органы, назначаемые правительствомъ, суть правительственные органы; назначаемыя обществомъ — суть органы самоуправленія. Первые зависятъ отъ правительства, послѣдніе отъ общества. Органы управленія, не зависящіе отъ общества, не суть органы самоуправленія, потому что, повторяю, послѣднее есть самодѣятельность общества. Намъ говорятъ, однако, что почетныя должностныя лица независимы отъ правительства, хотя имъ и назначаются: независимы потому, что не получаютъ отъ правительства никакого содержанія. Этотъ доводъ не выдерживаетъ, однако, строгой критики и, въ особенности, слабъ въ отношеніи Пруссіи. Хотя крейстагу и дано право представлять кандидатовъ на должность начальниковъ волостей, но правительство можетъ не утвердить ни одного изъ представленныхъ и назначить такихъ лицъ, какія ему желательны. Но представимъ себѣ, что такія должностныя лица дѣйствительно независимы отъ правительства; и въ такомъ случаѣ они не становятся еще органами самоуправленія. Возьмемъ въ примѣръ англійскихъ мировыхъ судей; хотя они и назначаются королевскою властью, но, какъ говоритъ Блюнчли, это только пустая формальность. Богатые англійскіе землевладѣльцы сами себя назначаютъ на эти должности: королевское назначеніе есть только остатокъ древняго норманскаго леннаго королевства; англійская аристократія достаточно умна, чтобы свою начальственную власть подчинять авторитету королевской власти [1]). Такимъ образомъ, мировые судьи въ Англіи фактически независимы отъ правительства; но съ другой стороны они независимы и отъ общества, т. е. не подчинены никакимъ представительнымъ административнымъ органамъ самоуправленія. Мы видимъ, слѣдовательно, нѣчто совершенно своеобразное, возникшее подъ вліяніемъ исключительныхъ историческихъ условій и трудно подводимое подъ какіе либо теоретическіе принципы,

[1]) Bluntschli. Politik als Wissenschaft. 1876. s. 85.

выработанные государственною наукой. Если мировые судьи Англіи и считаются органами самоуправленія, то въ дѣйствительности они далеко не являются таковыми, такъ какъ они занимаютъ свое положеніе не по выбору и стало быть не по волѣ общества; по лишь въ силу исторически сложившихся соціальныхъ условій. Органами самоуправленія ихъ можно признать только условно, т. е. по скольку само общество, tacito consensu, признаетъ ихъ таковыми. Въ дѣйствительности же это совершенно особая и исключительная форма управленія. Въ пользу назначенія на единоличныя должности самоуправленія правительствомъ Гнейстъ приводитъ одинъ, повидимому, вѣскій доводъ: онъ говоритъ, что отвѣтственность министровъ дѣлается невозможною, если должности начальственнаго самоуправленія будутъ замѣщаться по выбору. На это мы должны, однако, замѣтить, что самоуправленіе не стоитъ внѣ закона, что органы самоуправленія суть государственные органы и подобно прочимъ подчинены общему государственному контролю, что хорошо организованная административная юстиція является вполнѣ достаточною гарантіей противъ злоупотребленій начальственныхъ органовъ самоуправленія; не даромъ же и самъ Гнейстъ считаетъ законъ объ административной юстиціи въ Пруссіи своего рода habeas-corpus-act'омъ. Наконецъ, органы самоуправленія самостоятельны лишь по столько, по сколько они дѣйствуютъ въ предѣлахъ закона; всякое дѣйствіе, нарушающее законъ или противорѣчащее закону, можетъ быть признано со стороны правительства ничтожнымъ; нѣкоторые, наиболѣе важные и переходящіе за извѣстные границы акты органовъ самоуправленія могутъ быть утверждаемы правительствомъ: послѣднее можетъ требовать также свѣдѣній о каждомъ постановленіи органовъ самоуправленія: ему, какъ представителю цѣлаго государства, принадлежитъ, такимъ образомъ, контроль за дѣятельностью органовъ самоуправленія и даны средства, чтобы удерживать эти органы въ законныхъ предѣлахъ. Послѣ этого непонятно, почему бы отвѣтственность министровъ была невозможною при выборной системѣ назначенія въ должности по самоуправленію.

Въ виду сказаннаго, мы не можемъ признать правильнымъ и этотъ и второй пунктъ въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Гнейста; органы самоуправленія всѣ

безъ исключенія должны быть выборными: если же въ дѣйствительной жизни мы иногда и видимъ, что органы, которымъ присвоено названіе органовъ самоуправленія, назначаются правительствомъ, то съ теоретической точки зрѣнія они не могутъ быть признаны органами самоуправленія и въ дѣйствительности ими не являются. При опредѣленіи понятій о тѣхъ или другихъ общественныхъ или міровыхъ явленіяхъ, наука не должна давать въ качествѣ такихъ опредѣленій описаніе взятыхъ отдѣльно конкретныхъ явленій; она должна, напротивъ, путемъ изслѣдованія наивозможно большаго количества такихъ явленій, отыскивать ихъ сущность, тѣ элементарные признаки или составныя части, которые опредѣляютъ самую природу явленія и съ другой стороны устранять признаки случайные, свойственные лишь отдѣльнымъ явленіямъ и вызванные какими либо особыми условіями, не лежащими въ самой природѣ явленія. Опредѣленіе признаковъ свойственныхъ самой природѣ явленія, возможно при помощи законовъ человѣческой мысли. Гнейстъ поступаетъ не такъ: онъ беретъ одно конкретное явленіе—англійское управленіе и, излагая его характеристическія черты, говоритъ, что это и есть настоящее самоуправленіе. Отсюда и произошло то обстоятельство, что выборному началу Гнейстъ отводитъ совершенно второстепенное мѣсто и что назначеніе органовъ самоуправленія отъ правительства онъ не только не находитъ чѣмъ либо чуждымъ и противорѣчащимъ истинному понятію о самоуправленіи, но напротивъ считаетъ такое назначеніе чуть ли не характеристическою чертой самоуправленія: по крайней мѣрѣ, въ этомъ именно смыслѣ онъ говоритъ въ одномъ изъ своихъ сочиненій [1]) о назначеніи мировыхъ судей въ Англіи королевскою властью.

Переходимъ къ третьему пункту въ опредѣленіи начальственнаго самоуправленія Гнейста. Мало того, что начальственныя должности самоуправленія должны замѣщаться правительствомъ, но, по мнѣнію Гнейста, должностныя лица, на нихъ назначаемыя, должны выходить лишь изъ среды вла-

[1]) R. Gneist. Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung oder das System des Selfgovernement Berlin 1860. § 129. Ср. Bluntschli, Politik s. 83.

дѣющихъ классовъ. Констатируемъ прежде всего, что подъ владѣющими классами Гнейстъ разумѣетъ не въ собственномъ смыслѣ владѣющихъ, но лишь землевладѣльческій дворянскій классъ; это во 1), видно изъ того, что типическими представителями начальственныхъ должностей являются, по мнѣнію Гнейста, мировые судьи Англіи; во 2), онъ дѣлаетъ, между прочимъ, сопоставленіе между владѣющими, средними и рабочими классами; такимъ образомъ, въ этомъ случаѣ, средній классъ какъ бы не считается владѣющимъ, и таковымъ остается признать только классъ землевладѣльческій; изъ того же, что выраженіе „владѣющій“ онъ замѣняетъ иногда выраженіемъ „высшій“ съ достаточною очевидностью слѣдуетъ, что и изъ землевладѣльческаго класса онъ желаетъ отнести сюда лишь землевладѣльческое дворянство. Этому послѣднему и должны, слѣдовательно, ввѣряться начальственныя должности самоуправленія. Такъ какъ исключительный примѣръ Англіи самъ по себѣ вовсе не убѣдителенъ, то надо было это требованіе подкрѣпить теоретическими доводами. Въ виду этого, Гнейстъ указываетъ прежде всего на то, что владѣющіе классы не должны исключительно только пользоваться выгодами своего положенія, но обязаны, взамѣнъ того, взять на себя выполненіе государственныхъ функцій въ сферѣ управленія; этотъ доводъ, на первый взглядъ весьма благовидный, теряетъ, однако, въ значительной степени свою силу, коль скоро возбуждаются вопросы: почему же такое участіе въ выполненіи государственныхъ функцій слѣдуетъ ограничить исключительно только владѣющимъ классомъ? Не будетъ ли это только новою привиллегіей въ пользу владѣющихъ классовъ? Не извлекутъ ли они изъ этого положенія только новыя выгоды? Какое вообще основаніе удалять отъ участія въ начальственномъ самоуправленіи другіе классы общества? Этихъ вопросовъ Гнейстъ не могъ не предвидѣть; не могъ онъ также не знать и того, что господство высшихъ классовъ въ мѣстномъ управленіи создаетъ имъ извѣстныя выгоды. Желая, однако, во чтобы то ни стало, оправдать свое требованіе, Гнейстъ прибѣгаетъ къ слѣдующей аргументаціи, которая идетъ уже совершенно въ разрѣзъ съ его первымъ доводомъ: самоуправленіе, говоритъ онъ, содержитъ гармонію владѣющихъ, среднихъ и рабочихъ классовъ въ томъ случаѣ, когда оно возлагаетъ на высшіе классы

сложныя и трудныя обязанности, въ силу которыхъ они пріобрѣтаютъ, путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій, ту мѣру вліянія, которую они, въ противномъ случаѣ, пріобрѣли бы, при посредствѣ общественной власти владѣнія, путемъ несвободы. Въ чемъ, въ сущности, видитъ здѣсь Гнейстъ гармонію между различными общественными классами, понять трудно: дѣло, впрочемъ, не въ этой гармоніи, а въ томъ, что, если владѣющіе классы, принимая на себя выполненіе государственныхъ функцій, и пріобрѣтаютъ дѣйствительно извѣстныя выгоды или извѣстную мѣру вліянія, какъ выражается Гнейстъ, то, по крайней мѣрѣ, они пріобрѣтаютъ это вліяніе законнымъ путемъ; между тѣмъ какъ, не пользуясь привиллегированнымъ положеніемъ въ управленіи, они пріобрѣли бы тѣмъ не менѣе ту же самую мѣру вліянія, только что путемъ несвободы, благодаря исключительно общественной власти владѣнія. Такимъ образомъ, оказывается, что привиллегированное положеніе владѣющихъ классовъ въ управленіи ничего имъ не даетъ, такъ какъ даетъ только то, что они имѣли бы и помимо участія въ управленіи. Такая аргументація, разумѣется, остроумна, но едвали убѣдительна Попытаемся прежде всего разъяснить, что это за мѣра вліянія, которую пріобрѣтаютъ владѣющіе классы благодаря владѣнію. Для насъ важнѣе всего въ этомъ случаѣ мнѣніе самаго Гнейста, которое, по счастію, мы и находимъ въ одномъ изъ его сочиненій. „Въ безконечно развѣтвленномъ общественномъ организмѣ, говоритъ Гнейстъ, остается незыблимымъ тотъ принципъ, что всякій родъ владѣнія основываетъ зависимость невладѣющихъ, что эта зависимость при продолжительномъ вліяніи проникаетъ всѣ жизненныя отношенія, что она активно и пассивно господствуетъ надъ жизнью семьи, переходитъ отъ поколѣнія къ поколѣнію и тѣмъ самымъ вноситъ въ государство элементъ несвободы [1]). И такъ мы видимъ, что мѣра вліянія владѣющихъ классовъ, создаваемая владѣніемъ, выражается въ зависимости невладѣющихъ и что эта зависимость, въ сущности, не имѣетъ почти никакой мѣры, такъ какъ она проникаетъ всѣ жизненныя отношенія, переходитъ отъ поколѣнія къ

[1]) R. Gneist Der Rechtsstaat. Berlin. 1872 s. 2.

поколѣнію и вноситъ въ государство элементъ несвободы. Таковы фактическія отношенія; но Гнейстъ переноситъ ихъ и въ сферу права, требуетъ, чтобы государство легализировало ихъ, освятило санкціей закона, признало несвободу какъ правовой институтъ; онъ говоритъ пусть же владѣющіе, высшіе классы пріобрѣтаютъ эту мѣру вліянія, т. е эту зависимость, это подчиненіе себѣ невладѣющихъ, лучше путемъ закономѣрнаго выполненія государственныхъ функцій, нежели путемъ исключительно фактическимъ, т. е. путемъ несвободы; но вѣдь самая зависимость—то и есть та несвобода, которая создается владѣніемъ и государство, освящая эту несвободу санкціей закона, еще не дѣлаетъ ее свободой. Крѣпостное состояніе было правовымъ институтомъ, называлось „крѣпостнымъ правомъ", но не переставало еще отъ этого быть крѣпостнымъ состояніемъ: точно также „*кулачное право*" всегда было самой грубой формой насилія. Несвобода такъ и остается несвободой, все равно пріобрѣтается ли она исключительно фактически, или же въ то же время санкціонируется и закономъ. Дѣло только въ томъ, всякому ли періоду государственнаго развитія свойственно возводить тѣ или другіе виды несвободы въ правовые институты, и соотвѣтствуетъ ли, въ частности, духу современнаго государства давать отдѣльнымъ общественнымъ классамъ средства пріобрѣтать надъ другими классами то господство юридически, которое безъ этихъ средствъ пріобрѣтается ими фактически; соотвѣтствуетъ ли духу современнаго государства давать возможность владѣющимъ классамъ пріобрѣтать при посредствѣ управленія то господство надъ невладѣющими классами, которое они пріобрѣли бы и пріобрѣтаютъ безъ помощи государства при посредствѣ владѣнія? Государство можетъ допускать и принуждено допускать существованіе того или другаго вида несвободы фактически, если оно не въ силахъ его уничтожить, но чтобы давать съ своей стороны юридическія средства для достиженія той же несвободы—это уже не соотвѣтствуетъ духу современнаго государства, потому что задача его не установленіе несвободы, но ея уничтоженіе.

Если современное государство не въ силахъ уничтожить вполнѣ несвободу въ обществѣ, то оно должно, по крайней мѣрѣ, стремиться уничтожить ее по стольку, по

сколько это представляется возможнымъ; оно должно стремиться всѣми находящимися въ его распоряженіи средствами ослабить подчиненность и зависимость невладѣющихъ классовъ отъ владѣющихъ и не только зависимость юридическую, но и фактическую. И дѣйствительно, извѣстныя мѣры въ этомъ отношеніи предпринимаются государствомъ; укажу хотя бы на фабричныя законодательства всѣхъ образованныхъ государствъ. Современное государство вовсе, слѣдовательно, не на столько безсильно, чтобы не быть въ состояніи противопоставить власти владѣнія отдѣльныхъ классовъ свою верховную государственную власть, во имя защиты невладѣющихъ классовъ. Такимъ образомъ, гораздо больше соотвѣтствовало бы духу современнаго государства, если бы оно, вмѣсто того, что-бы обращать фактическую зависимость невладѣющихъ классовъ въ юридическую, какъ этого желаетъ Гнейстъ, или какъ это, по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ изъ его словъ, стремилось бы, положимъ, при посредствѣ того же управленія, ослабить самую фактическую зависимость. Что современное государство должно господствовать надъ владѣющими классами, это признаетъ, наконецъ и самъ Гнейстъ [1]). Такимъ образомъ, мы видимъ, что и этотъ второй пунктъ въ защиту возложенія управленія исключительно на владѣющіе классы оказывается несостоятельнымъ. Прежде нежели перейти далѣе къ воззрѣніямъ нѣкоторыхъ выдающихся ученыхъ по поводу высказаннаго Гнейстомъ требованія, я считаю нужнымъ сдѣлать еще одну оговорку относительно тѣхъ слѣдствій, которыя были выведены мною изъ этого требованія и изъ той аргументаціи, которая его подтверждала. Я не хочу сказать, чтобы Гнейстъ дѣйствительно желалъ всѣхъ этихъ послѣдствій, я не могу допустить съ его стороны желанія, чтобы дѣйствительно зависимость невладѣющихъ классовъ отъ владѣющихъ, проникающая, какъ онъ самъ говоритъ, во всѣ жизненныя отношенія и переходящая изъ поколѣнія въ поколѣніе, чтобы эта зависимость достигалась еще путемъ управленія: я не хочу допустить, чтобы Гнейстъ дѣйствительно желалъ возложить на государство такую позорную задачу. Его странная аргументація можетъ быть объ-

[1]) R. Gneist. Der Rechtsstaat. s. II.

ясненa тѣмъ во 1), что ученые, даже и такіе какъ Гнейстъ, забываютъ иногда то, что они писали въ разное время; во 2) иногда можно бываетъ и не предвидѣть всѣхъ тѣхъ слѣдствій, которыя изъ той или другой идеи могутъ быть выведены. Какъ бы то ни было, самая аргументація въ защиту возложенія управленія лишь на владѣющіе классы остается слабою.

Воззрѣнія Гнейста во всей ихъ исключительности не нашли себѣ большаго сочувствія среди выдающихся ученыхъ: такъ, если Блунчли и говоритъ, что самоуправленіе есть учрежденіе аристократическое, такъ какъ въ немъ должны принимать участіе лишь граждане къ этому способные, въ которыхъ, кромѣ того, развито чувство долга и которые имѣютъ извѣстный досугъ, то это не значитъ еще, чтобы онъ хотѣлъ возложить самоуправленіе на владѣющіе классы въ томъ смыслѣ, какъ этого хочетъ Гнейстъ. Подъ досугомъ необходимымъ для участія въ самоуправленіи Блюнчли понимаетъ лишь относительно благопріятное экономическое положеніе, которое не ставитъ въ необходимость употреблять все время исключительно для обезпеченія собственнаго существованія и вообще для своихъ частныхъ дѣлъ [1]); а это совсѣмъ уже не то, что думаетъ Гнейстъ; это не значитъ, что Блунчли, подобно Гнейсту, желаетъ возложить самоуправленіе лишь на дворянъ землевладѣльцевъ. Блунчли прямо говоритъ, что Гнейстъ въ своемъ ученіи о самоуправленіи доходитъ до подавленія и затемнѣнія самаго существеннаго, именно гражданской самодѣятельности [2]).

Шефле говоритъ, что самоуправленіе въ формѣ почетныхъ должностей изъ среды высшихъ и среднихъ сословій, хотя бы даже по королевскому назначенію и утвержденію, приводитъ къ классовому господству только высшихъ сословій [3]).

А. Шеффлѣ, хотя въ нѣкоторыхъ мѣстахъ своихъ сочиненій и ставитъ самоуправленіе (мѣстное) въ тѣсную связь

---

[1]) Bluntschli. Politik als Wissenschaft. s. 91.

[2]) Ibid. s. 85.

[3]) A. Schäffle. Bau und Leben des socialen Körpers. Tübingen 1878. IV. 387.

съ поземельнымъ владѣніемъ [1]), но это совершенно не вяжется съ его общими воззрѣніями на самоуправленіе и свободное управленіе. Самоуправленіе есть основная форма свободнаго управленія, а послѣднее есть свободно организованная самодѣятельность индивидуумовъ въ сферѣ исполненія [2]). О начальственномъ же самоуправленіи въ смыслѣ Гнейста Штейнъ нигдѣ не говоритъ.

Рёсслеръ требуетъ, чтобы самоуправленіе распространялось на всѣ общественныя сферы [3]).

Валькеръ въ своей критикѣ государственнаго ученія Гнейста, будучи во многомъ послѣдователемъ Гнейста, находитъ, однако, его воззрѣнія на самоуправленіе при помощи владѣющихъ классовъ узкими. Онъ говоритъ: „если почетныя должности защищаютъ власть владѣющихъ, то и слабые классы должны быть также защищены противъ злоупотребленій со стороны сильныхъ классовъ, на что Гнейстъ обращаетъ слишкомъ мало вниманія“ [4]).

Намъ слѣдовало бы теперь обратиться къ критикѣ воззрѣній Гнейста на административную юстицію, какъ весьма существенную часть начальственнаго самоуправленія; въ виду однако того, что вопросъ объ административной юстиціи породилъ въ послѣднее время въ Германіи весьма богатую литературу, намъ необходимо пришлось бы разсматривать воззрѣнія Гнейста въ связи съ этою литературой, что совершенно уже выходитъ за рамки поставленной нами цѣли и можетъ служить лишь предметомъ спеціальнаго изслѣдованія. Поэтому мы скажемъ еще нѣсколько словъ лишь о воззрѣніяхъ Гнейста на представительные органы самоуправленія.

Отводя первое мѣсто начальственнымъ почетнымъ должностямъ, Гнейстъ считаетъ мѣстное представительство чѣмъ то

---

[1]) L. Stein. Die Verwaltungslehre I Theil, II abth. Die Selbstverwaltung und ihr System 1869. s. 24. 128 et cet. Cp. Handbuch 1876 s. 36 et cet.

[2]) L. Stein. Die Selbstverwaltung und ihr System. 1869 s. 6. 19—20. 129 et cet. Handbuch 1876. s. 23. 40. 41 et cet.

[3]) H. Rössler. Das sociale Verwaltungsrecht. I. S. 16 ff.

[4]) Zeitschrift. f. d. gesammte Staatswissenschaft. 1872 s. 736.

придаточнымъ и второстепеннымъ, придавая ему значеніе лишь административнаго совѣта. Съ своей точки зрѣнія Гнейстъ, конечно, послѣдователенъ, но такъ какъ эта точка зрѣнія, полагающая центръ тяжести самоуправленія въ почетныхъ должностяхъ, неправильна, то и воззрѣнія на мѣстное представительство оказываются также узкими. Представительные органы самоуправленія нельзя разсматривать только какъ административные совѣты и дѣятельность ихъ не ограничивается также исключительно хозяйственною частью. То и другое утвержденіе противорѣчитъ дѣйствительности; невѣрны они даже и по отношенію къ Франціи, которая, по мнѣнію германскихъ ученыхъ, почему то до скончанія вѣка должна служить примѣромъ всякаго отсутствія общественной самодѣятельности. Мы видимъ, что вездѣ органамъ самоуправленія дано право самостоятельнаго рѣшенія извѣстной категоріи дѣлъ, имѣющихъ мѣстный характеръ, что другія дѣла, напротивъ, подлежатъ утвержденію правительственныхъ органовъ, что сфера дѣятельности мѣстнаго представительства не ограничивается вопросами хозяйственными, но простирается также на такіе вопросы, какъ народное образованіе, народное здоровье, призрѣніе бѣдныхъ и т. п. При разсмотрѣніи вопроса объ организаціи представительныхъ органовъ, Гнейстъ послѣдователенъ своимъ основнымъ воззрѣніямъ; требуя организаціи представительства на основаніи владѣнія, т. е., давая преимущества владѣющимъ классамъ, онъ прибѣгаетъ, какъ мы видимъ, приблизительно къ той же аргументаціи, несостоятельность которой доказана нами выше. Говоря о выборномъ правѣ, Гнейстъ почему то думаетъ, что это почетное право, между тѣмъ какъ оно прямо вытекаетъ изъ сущности самоуправленія, какъ самодѣятельности общества. Гнейстъ не различаетъ при этомъ пассивнаго права выбора отъ активнаго, такъ что надо думать, что и послѣднее считается имъ также почетнымъ. Чтобы пользоваться правомъ голоса, нужно, по мнѣнію Гнейста, оказать государству двоякаго рода услуги: во 1) имущественныя, въ видѣ платежа налоговъ; во 2) личныя — въ видѣ личной дѣятельности на пользу государства. Оба требованія, по нашему мнѣнію, не обусловливаются сущностью дѣла. Разсмотримъ ихъ въ отношеніи обоихъ видовъ избирательнаго права. Прежде всего замѣтимъ, что уплата

налоговъ вообще не можетъ быть названа услугой государству: это обязанность гражданъ, безъ существованія которой современное государство не можетъ существовать.

Если же невладѣющіе классы освобождаются отъ этой обязанности, то, конечно, только потому, что они фактически не въ силахъ ее нести: въ виду этого лишеніе ихъ такихъ политическихъ правъ, какъ избирательное право, является не только не логичнымъ, но и несправедливымъ. Но Гнейстъ, говоря, что уплата налоговъ должна служить основаніемъ избирательнаго права, думаетъ при этомъ не то, чтобы это право вообще принадлежало лишь лицамъ, уплачивающимъ налоги, но онъ имѣетъ здѣсь въ виду особую организацію выборовъ: онъ хочетъ, чтобы самое количество голосовъ обусловливалось количествомъ уплачиваемыхъ налоговъ; высшіе плательщики могутъ пользоваться Virilstimme; нѣсколько тысячъ крупныхъ и среднихъ плательщиковъ должны имѣть столько же голосовъ, сколько и нѣсколько мильоновъ низшихъ плательщиковъ; мотивируется это требованіе, какъ мы видѣли, лишь тѣмъ, что владѣющіе классы ни въ какомъ случаѣ не захотятъ подчиняться большинству голосовъ низшихъ классовъ и постараются перетянуть власть на свою сторону при посредствѣ общественной силы владѣнія. На этомъ доводѣ мы уже останавливались выше. Ссылка на то, что подобная система выборовъ существуетъ въ сферѣ прусскаго законодательства, т. е. въ отношеніи выборовъ въ ландтагъ, очевидно, несостоятельна, потому что съ такимъ же правомъ можно указать на рейхстагъ, въ отношеніи организаціи котораго существуетъ всеобщая подача голосовъ. — Въ отношеніи пассивнаго права выбора, количество уплачиваемыхъ податей также не можетъ служить мѣркой, потому что оно не обусловливаетъ ни умственныхъ, ни нравственныхъ качествъ избираемаго: имъ не опредѣляется ни способность къ управленію, ни степень довѣрія избирателей: конечно, достатокъ даетъ и досугъ, и средства къ пріобрѣтенію тѣхъ или другихъ знаній, но все же взятый въ отдѣльности, разсматриваемый, такъ сказать an sich, онъ вовсе еще не служитъ гарантіей, что обладающій имъ дѣйствительно совмѣщаетъ въ себѣ тѣ знанія и тѣ нравственныя качества, которыя высоко должны быть цѣнимы въ выборной службѣ. Жизненный опытъ не подтвер-

желаетъ, чтобы наивысшіе плательщики податей, т. е. люди наиболѣе богатые, были бы въ то же время и наиболѣе образованными и наиболѣе развитыми нравственно; напротивъ, наиболѣе интеллигентные классы общества имѣютъ обыкновенно средній достатокъ, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, и вовсе даже не рѣдкихъ, ихъ экономическое благосостояніе спускается на очень низкую степень. Гнейстъ, впрочемъ, нигдѣ прямо не утверждаетъ, чтобы духовныя достоинства лица стояли въ какой либо опредѣленной пропорціи къ экономическому достатку того же лица; мы говорили объ этомъ, разсматривая вопросъ съ своей точки зрѣнія. Желая положить въ основу организаціи представительныхъ органовъ самоуправленія податное начало, Гнейстъ выходитъ изъ другой мысли а именно, что уплата податей есть имущественная услуга государству: отсюда уже само собою вытекаетъ, что, чѣмъ услуга эта больше, тѣмъ и избирательное право должно быть шире; такимъ путемъ, по мнѣнію Гнейста, удовлетворяется только справедливость. Но справедливость эта, очевидно, выдумана самимъ Гнейстомъ. Во 1) уплата налоговъ, какъ мы уже сказали, не есть услуга; во 2) при системѣ подоходныхъ налоговъ, какова бы ни была абсолютная цифра взносовъ, тяжесть ея приблизительно одинакова какъ для самаго богатаго, такъ и для самаго бѣднаго плательщика. Есть даже нѣкоторое основаніе думать, что для лицъ наиболѣе обезпеченныхъ несеніе подоходнаго налога менѣе тяжело, нежели для лицъ наименѣе обезпеченныхъ: по крайней мѣрѣ, въ подтвержденіе этого говоритъ возникновеніе идеи прогрессивнаго процента. Такимъ образомъ, аргументація Гнейста въ защиту имущественной основы для организаціи представительныхъ органовъ самоуправленія оказывается слабою. Разсмотримъ второе требованіе Гнейста—„личную услугу“. Онъ говоритъ, что для участія въ мѣстномъ самоуправленіи недостаточно еще одной уплаты налоговъ; если самоуправленіе будетъ основано только на этомъ, то выборное право будетъ носить характеръ продажнаго права; что, если такая система и можетъ быть допущена, то лишь какъ временная мѣра и что на ряду съ уплатой налоговъ, какъ основаніе для пользованія выборнымъ правомъ должна служить также личная дѣятельность на пользу государства. Укажемъ въ этомъ случаѣ прежде

всего на непослѣдовательность Гнейста. Сказавши ранѣе, что уплата налоговъ есть имущественная услуга государству и что она какъ таковая служитъ основой для пользованія политическими правами, Гнейстъ говоритъ затѣмъ, что избирательное право, будучи основано лишь на уплатѣ налоговъ, есть продажное право. Такимъ образомъ, услуга превращается уже въ нѣчто не столь благовидное, и для пользованія избирательнымъ правомъ является необходимымъ другой факторъ —личная услуга или способность лично принимать участіе въ дѣятельности на пользу государства. Требованіе это, въ отношеніи активнаго избирательнаго права, очевидно, не можетъ быть оправдано. Гнейстъ выходитъ изъ той мысли, что избирательное право есть почетное право и потому не можетъ быть раздаваемо всѣмъ одинаково, иначе оно обезцѣнивается; мы видимъ, что самая точка отправленія неправильна; всего менѣе можно сказать, что активное избирательное право есть почетное право; оно просто вытекаетъ изъ сущности самоуправленія; послѣднее есть самодѣятельность общества въ сферѣ управленія, проявляющаяся прежде всего въ видѣ активнаго избирательнаго права: безъ этого права не можетъ быть общественной самодѣятельности, а безъ этой послѣдней не можетъ быть самоуправленія. Затѣмъ, самымъ характеромъ избирательнаго активнаго права вовсе не оправдывается необходимость ввѣренія его только тѣмъ, кто можетъ лично участвовать въ управленіи. Чтобы пользоваться этимъ правомъ, не требуется имѣть ни особенно много досуга, ни какихъ либо техническихъ знаній; дѣло все въ томъ, чтобы одинъ разъ въ годъ, или даже одинъ разъ въ три года, подать свой голосъ за того или другаго кандидата; единственнымъ необходимымъ требованіемъ является здѣсь требованіе здраваго разсудка и единственно необходимымъ ограниченіемъ для пользованія активнымъ избирательнымъ правомъ должно быть требованіе совершеннолѣтія. Такъ оно, въ большинствѣ случаевъ, и есть въ дѣйствительности, тамъ, гдѣ существуетъ всеобщая подача голосовъ. Предлагаемая Гнейстомъ система ведетъ, кромѣ того, прямо и непосредственно къ совершенному подавленію многочисленнаго класса мелкихъ плательщиковъ сравнительно небольшимъ числомъ крупныхъ и среднихъ плательщиковъ. Мы видѣли, что, по расчету Гнейста, въ составъ окружныхъ избиратель-

ныхъ собраній въ Пруссіи должны были бы войти 150 тыс. самыхъ крупныхъ плательщиковъ, 450 тыс. среднихъ и 300 тыс. мелкихъ; такимъ образомъ, число крупныхъ и среднихъ вдвое превосходило бы число мелкихъ плательщиковъ.

Что касается пассивнаго права выбора, то здѣсь второе требованіе Гнейста заслуживаетъ уже извѣстнаго вниманія. Чтобы пользоваться пассивнымъ правомъ выбора, требуется уже дѣйствительно имѣть: во 1) извѣстный досугъ, 2) извѣстныя умственныя и нравственныя качества; требуется, такимъ образомъ, способность къ личной дѣятельности на пользу государства и, прежде всего, разумѣется, на пользу той мѣстности, къ которой избираемое лицо принадлежитъ. Поэтому пассивное избирательное право дѣйствительно можетъ до нѣкоторой степени считаться почетнымъ правомъ. Избираемые удостоиваются въ этомъ случаѣ общественнаго довѣрія, которое достается въ удѣлъ далеко не всякому. Въ отношеніи пассивнаго права выбора, второе требованіе Гнейста оказывается, слѣдовательно, въ значительной степени, справедливымъ. Жаль только, что Гнейстъ понятіе „способности къ личной дѣятельности" ограничиваетъ исключительно хозяйственною возможностью этой дѣятельности, т. е наличностью необходимаго для этой дѣятельности досуга, и ничего не говоритъ о дѣйствительной способности, т. е. объ умственныхъ и нравственныхъ качествахъ необходимыхъ, или, по крайней мѣрѣ, желательныхъ въ лицахъ, почтённыхъ общественнымъ довѣріемъ. Такое съуженіе понятія „способности къ личной дѣятельности" привело Гнейста, между прочимъ, къ тому, что онъ допускаетъ Virilstimme для наиболѣе крупныхъ плательщиковъ податей; но имѣютъ ли эти лица дѣйствительно способности къ управленію, заслуживаютъ ли они общественнаго довѣрія, до всего этого Гнейсту, повидимому, мало дѣла. Такимъ образомъ, его „личная услуга" совпадаетъ, въ этомъ случаѣ, съ „имущественной услугой"; но такъ какъ въ сущности никакой услуги въ наличности тутъ не оказывается, то въ результатѣ и остается только желаніе дать перевѣсъ въ самоуправленіи владѣющимъ классамъ.

Въ заключеніе этого очерка, я позволяю себѣ замѣтить, что воззрѣнія Гнейста на самоуправленіе не чужды весьма крупныхъ непослѣдовательностей и противорѣчій; самоуправленіе

у него является то тяжелою обязанностью, которую слѣдуетъ свалить на владѣющіе классы, именно за то, что они владѣющіе, въ видѣ какъ бы эквивалента за это владѣніе: то, напротивъ, оно представляется чѣмъ-то выгоднымъ и возлагается на тѣ-же владѣющіе классы потому, что выгоды, доставляемыя самоуправленіемъ, все равно были бы достигнуты владѣющими классами другимъ путемъ; то, наконецъ, оно возлагается на тѣ же владѣющіе классы, но лишь за ихъ имущественныя услуги; а значеніе этихъ послѣднихъ опять таки умаляется, такъ какъ безъ личныхъ услугъ, избирательное право, основанное лишь на имущественныхъ услугахъ, получаетъ характеръ „продажнаго права"; но, наконецъ, и личныя услуги оказываются тоже пустымъ звукомъ, такъ какъ все дѣло сводится лишь къ хозяйственной возможности этихъ личныхъ услугъ, т. е. опять таки къ хозяйственнымъ услугамъ, къ уплатѣ податей; отсюда Virilstimme наиболѣе крупныхъ плательщиковъ. Такова запутанность понятій, которую трудно было предполагать у такого ученаго, какъ знаменитый Рудольфъ Гнейстъ.

Глава одиннадцатая

Соціологія, какъ наука и какъ предметъ преподаванія, во Франціи.

I.

Основные вопросы соціологіи, т.-е. все, что касается строенія и функцій человѣческихъ обществъ, въ особенности же вопросы о причинной связи явленій общественной жизни и о закономѣрности этихъ явленій, всегда возбуждали живѣйшій интересъ въ каждомъ образованномъ человѣкѣ. Однако все, что до сихъ поръ было сдѣлано на этомъ поприщѣ, было далеко отъ цѣли, и чѣмъ интенсивнѣе дѣлались интересъ и стремленіе познать природу общества, тѣмъ, повидимому, затруднительнѣе становилось достиженіе этой цѣли. Послѣднее обстоятельство объясняется постепеннымъ развитіемъ сознанія и убѣжденія, что наука не располагаетъ для достиженія этой цѣли подходящими и соотвѣтствующими методами. Несмотря на существованіе и развитіе множества соціальныхъ наукъ, каковы наприм., науки государственныя, экономическія, юридическія и т. д., ни одна изъ нихъ до сихъ поръ еще не встала на дѣйствительно научный базисъ, т.-е. ни одна не оперируетъ всѣми необходимыми въ каждой точной наукѣ методами и, слѣдовательно, ни одна не могла и не можетъ возвыситься до открытія соціальныхъ законовъ. Если таково положеніе отдѣльныхъ соціальныхъ наукъ, то тѣмъ болѣе еще затрудненій представляется для построенія и разработки со-

ціологіи, какъ одной науки, къ которой бы какъ къ центру сводились всѣ отдѣльныя науки объ обществѣ. Пытливый человѣческій умъ, стремящійся во что бы то ни стало познать истину, не такъ, однако, легко мирится съ этимъ безотраднымъ положеніемъ; интересъ къ соціологическимъ изысканіямъ не уменьшается: по мнѣнію однихъ, частичное приложеніе методовъ точныхъ наукъ возможно и въ соціологіи: по мнѣнію другихъ, преимущество должно быть отдано методу дедуктивному; третьи хотятъ соединить тотъ и другой. Здѣсь важно и характерно то, что чрезмѣрная сложность научнаго объекта не только не уменьшаетъ рвенія изслѣдователя, но еще болѣе, повидимому, его возбуждаетъ.

Образчикъ успленнаго подъема энергіи въ дѣлѣ соціологическаго изученія представляетъ намъ современная Франція, гдѣ въ теченіе послѣднихъ двухъ-трехъ лѣтъ образовалась, можно сказать, новая соціологическая школа, если не въ смыслѣ одинаковости научныхъ воззрѣній ея представителей, то, по крайней мѣрѣ, въ смыслѣ солидарности ихъ стремленій поставить соціологію, какъ науку, на болѣе или менѣе прочныя основанія. Страстность, съ которою французы всегда преслѣдуютъ достиженіе разъ намѣченной ими цѣли, не оставляетъ ихъ и здѣсь—въ дѣлѣ науки. Признавъ возможность научной разработки соціологіи, намѣтивши, пока лишь въ общихъ чертахъ, планъ этой разработки и пріемы дѣятельности, они стремятся внести это дѣло уже въ самую жизнь, пропагандировать и распространять въ обществѣ если не соціологическія истины, которыхъ пока еще немного, то соціологическія идеи, открывающія путь къ дальнѣйшему развитію науки. Однимъ изъ наиболѣе подходящихъ и удобныхъ способовъ распространенія соціологическихъ знаній и идей является, по ихъ мнѣнію, преподаваніе соціологіи въ высшихъ школахъ. Въ предлагаемомъ очеркѣ мы и имѣемъ въ виду познакомить читателей съ тѣмъ, что въ этомъ отношеніи сдѣлано и дѣлается во Франціи и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

Не будетъ безынтереснымъ изложить предварительно нѣкоторыя данныя о научныхъ силахъ новой соціологической школы, о пріемахъ и формахъ ея дѣятельности и о самомъ пониманіи ею того, что за наука соціологія, каковъ предметъ ея изысканій и каковы ея основныя проблемы.

Первымъ актомъ и, можно сказать, важнымъ предпріятіемъ новѣйшихъ французскихъ соціологовъ было основаніе въ 1893 году соціологическаго журнала подъ именемъ *Revue internationale de sociologie;* руководителемъ этого изданія и однимъ изъ его наиболѣе ревностныхъ сотрудниковъ явился Рене Вормсъ, агреже философіи и докторъ правъ. Самое названіе журнала показываетъ, что онъ не имѣетъ узко-національнаго характера, что научныя силы всѣхъ странъ приглашаются принять участіе въ совмѣстной работѣ. Какъ въ первый годъ, такъ и теперь французскіе ученые представляютъ однако подавляющее большинство сравнительно съ числомъ сотрудниковъ отъ какой-либо другой отдѣльной страны и, можно сказать, половину общаго числа сотрудниковъ. Изъ французскихъ ученыхъ первое мѣсто въ численномъ отношеніи занимаютъ ученые и профессора высшихъ школъ Парижа. Сотрудничество ученыхъ, имѣющихъ громкую научную извѣстность, даетъ ручательство въ солидности предпріятія; достаточно указать на имена Летурно, Левасёра, Леббока, Тайлора, Бертильона, Эспинаса, Брентано, К. Менгера, чтобы проникнуться значительнымъ довѣріемъ къ истинно-научнымъ цѣлямъ предпріятія. Изъ русскихъ ученыхъ въ качествѣ сотрудниковъ журнала мы находимъ: М. Ковалевскаго, Лилієнфельда, Лучицкаго, Новикова, Виноградова, Трачевскаго. Главная задача журнала состоитъ въ томъ, чтобы разрабатывать соціологическую науку—это съ одной стороны, съ другой—идти au courant съ наиболѣе выдающимися фактами и идеями, господствующими въ каждый данный моментъ въ общественной жизни разныхъ странъ. Въ теченіе трехъ съ половиною лѣтъ журналъ далъ цѣлую массу научныхъ статей по основнымъ вопросамъ соціологіи, изъ которыхъ значительное число посвящено вопросу о самомъ понятіи соціологіи и о преподаваніи ея въ высшихъ школахъ; другія статьи имѣютъ своимъ содержаніемъ весьма разнообразныя явленія общественной жизни—экономическія, религіозныя, юридическія, политическія, нравственныя и другія; во всѣхъ, однако, обнаруживается стремленіе авторовъ объяснять изучаемыя ими явленія съ точки зрѣнія міровой законосообразности.

Однако, идея солидарности и соединенія труда въ дѣлѣ разработки соціологической науки достигалась основаніемъ спеціальнаго соціологическаго журнала лишь весьма несовер-

шеннымъ образомъ; правда, большинство соціологическихъ работъ направлялось въ этотъ журналъ, но самыя работы не имѣли и не имѣютъ между собою тѣсной связи; въ этомъ отношеніи *Revue internationale de sociologie* ничѣмъ не отличался отъ всякаго другого спеціальнаго органа печати; мало того, не будучи посвященъ разработкѣ какой-либо спеціальной научной отрасли, съ опредѣленнымъ содержаніемъ и болѣе или менѣе точно очерченными границами, новый соціологическій журналъ представлялъ еще меньше благопріятныхъ условій для достиженія единства и солидарности въ дѣлѣ научныхъ изысканій, нежели какой-либо другой спеціальный журналъ; если гдѣ и наблюдалось нѣкоторое единство, такъ развѣ только въ самой постановкѣ вопросовъ, въ стремленіи разрѣшать ихъ съ точки зрѣнія естественной закономѣрности; но, разумѣется, этого было недостаточно; надо было отыскать иные, болѣе совершенные, способы объединенія соціологическихъ работъ: для этого прежде всего требовалось сблизить научныя силы, привести ихъ, такъ сказать, въ непосредственное соприкосновеніе, что и было дѣйствительно достигнуто учрежденіемъ Institut international de sociologie. Соціологическій институтъ есть не что иное, какъ общество съ международнымъ характеромъ своего личнаго состава, являющееся какъ бы центральнымъ и руководящимъ органомъ въ дѣлѣ разработки соціологическихъ вопросовъ. Статья первая устава этого общества гласитъ что „международный институтъ соціологіи имѣетъ цѣлью сгруппировать соціологовъ различныхъ странъ, въ видахъ совмѣстнаго изученія соціологическихъ вопросовъ". Онъ образуется изъ ста членовъ и двухсотъ сотрудниковъ (associés), причемъ различіе между тѣми и другими не касается научной стороны дѣла, но состоитъ лишь въ томъ, что послѣдніе уплачиваютъ мѣнѣе значительные членскіе взносы и не участвуютъ въ голосованіяхъ и выборахъ. Члены и сотрудники института ежегодно собираются на конгрессъ, долженствующій имѣть мѣсто послѣдовательно въ городахъ различныхъ странъ по избранію самого конгресса; въ немъ должны реферироваться и обсуждаться работы по соціологическимъ вопросамъ. Но для того чтобы институтъ являлся учрежденіемъ постоянно дѣйствующимъ, при немъ образовано особое бюро или канцелярія, состоящая изъ президента, четырехъ вице-президентовъ и генеральнаго секре-

таря. Составъ бюро, по возможности, долженъ носить международный характеръ.

Таковъ собственно уставъ международнаго института соціологіи. Въ 1894 году, 1 октября, собрался, подъ предсѣдательствомъ Дж. Леббока, первый конгрессъ этого института, избравшій мѣстомъ своихъ засѣданій залъ антропологическаго общества въ Парижѣ. На конгрессъ явилось 20 членовъ и девять прислали свои рефераты; генеральный секретарь института, Рене Вормсъ, заявляетъ, что это даже превзошло всякія ожиданія; кромѣ того, онъ обращаетъ вниманіе на то сочувствіе, которое было выражено конгрессу со стороны президента республики, администраціи и общества. Формальная сторона конгресса дѣйствительно была обставлена удовлетворительно и согласно съ уставомъ; международный характеръ конгресса обрисовался какъ нельзя болѣе рельефно; конгрессъ имѣлъ мѣсто, какъ сказано, въ Парижѣ; былъ открытъ англичаниномъ и закрытъ русскимъ; въ немъ принимали участіе ученые различныхъ странъ. Но, само собою разумѣется, дѣло было не въ этой формальной обстановкѣ, а между тѣмъ въ погонѣ за разными внѣшними эффектами едва не позабыли главную цѣль конгресса—достиженіе единства и солидарности соціологическихъ работъ. Въ самомъ дѣлѣ, если мы обратимъ вниманіе на содержаніе обсуждавшихся рефератовъ, то замѣтимъ то же отсутствіе единства и связи, какое характеризуетъ собою, какъ мы видѣли, *Revue internationale de sociologie*. Вмѣсто того, чтобы прямо и непосредственно завести рѣчь о самомъ главномъ, о способахъ и средствахъ къ достиженію возможно-большей солидарности въ дѣлѣ соціологическихъ изслѣдованій, предсѣдатель перваго конгресса открылъ его рѣчью о главныхъ соціальныхъ задачахъ нашего времени, предложивши въ то же время и рѣшеніе этихъ задачъ; такими задачами являются: устраненіе войнъ, классовой борьбы и преступности; рѣшеніе состоитъ по отношенію къ войнамъ въ установленіи международнаго посредничества; по отношенію къ классовой борьбѣ—въ образованіи примирительныхъ комитетовъ и въ отношеніи преступности—въ распространеніи народнаго образованія. Для всякаго очевидно, что все это было не ново и что самыя мѣры давно практикуются во всѣмъ цивилизованномъ мірѣ. Но характерно для научнаго соціологическаго конгресса было, однако, то, что первые же затронутые

имъ вопросы входили въ область не соціальной науки, а соціальнаго искусства, вопреки заявленному французскими соціологами положенію, къ которому нельзя и не присоединиться, что соціологія есть наука, а не искусство.

Другіе референты были болѣе послѣдовательны, хотя, повторяемъ, между читавшимися и обсуждавшимися рефератами не было и тѣни какой-либо связи, которая указывала бы, что дѣло идетъ о достиженіи одной общей цѣли. Для доказательства приведемъ заглавія нѣкоторыхъ рефератовъ; таковы: Ковалевскаго—доисторическое состояніе Россіи,—собственно резюме работъ по антропологіи и этнографіи Россіи; Лилієнфельда—объ индуктивномъ или біологическомъ методѣ въ соціальныхъ наукахъ; Дуглась-Гальтона—о вредѣ, наносимомъ дѣтямъ публичными школами; Гумпловича—резюме его работъ по соціологіи: М. Комбъ де-Лестрада (M. Combes de Lestrade)—о соціологіи и землевладѣніи; Е. Ферри—соціологія и соціализмъ, наука и искусство въ дѣлѣ соціологіи; Новикова—юстиція съ точки зрѣнія дарвинизма. Краунъ указывалъ на злоупотребленія психіатрическаго метода въ соціологіи и опровергалъ теорію М. Нордау о вырожденіи; Р. Вормсъ трактовалъ о хозяйственной жизни народовъ въ будущемъ и т. д. Этого достаточно, чтобы видѣть, что труды перваго соціологическаго конгресса не отличались единствомъ содержанія, что, впрочемъ, тогда же было замѣчено и признано и самимъ конгрессомъ: поэтому, во первыхъ, было постановлено изучать параллельно всѣ порядки соціальныхъ фактовъ, слѣдуя при этомъ методамъ наблюденія, классификаціи и индукціи: во вторыхъ, чтобы не слишкомъ разбрасываться въ изученіи соціальныхъ явленій, было впередъ опредѣлено, по какимъ вопросамъ должны быть представлены рефераты въ слѣдующій конгрессъ. Такими вопросами были: 1) различныя опредѣленія соціологіи (докладчикъ Р. Вормсъ): 2) матріархатъ (Вестермаркъ): 3) историческій переходъ отъ коллективной собственности къ индивидуальной (Ковалевскій); 4) существуетъ ли законъ эволюціи политическихъ формъ (М. Тардъ) и 5) преступленіе, какъ соціальное явленіе (Тоннисъ).

На второмъ соціологическомъ конгрессѣ, имѣвшемъ мѣсто также въ Парижѣ, въ 1895 году, подъ предсѣдательствомъ М. М. Ковалевскаго, было разсмотрѣно гораздо большее число рефератовъ. Между ними мы замѣчаемъ уже гораздо

болѣе внутренней связи, нежели то можно сказать о рефератахъ перваго конгресса: такъ, между прочимъ, разсматривались вопросы: о различныхъ пониманіяхъ соціологіи, о ея методѣ, языкѣ; другую группу вопросовъ составляли вопросы о развитіи семьи, о матріархатѣ, о формахъ брака, о развитіи формъ политическихъ и проч.

Для третьяго конгресса намѣчены были слѣдующія темы: графическій методъ въ соціологіи, общества животныхъ и доисторическія человѣческія общества, политическое представительство, индивидуализмъ и соціализмъ въ соціальной наукѣ и въ соціальномъ искусствѣ, связь экономической и политической эволюціи и другія. Послѣдняя тема представляется въ особенности интересною, такъ какъ раскрытіе связи между различными соціальными явленіями и составляетъ одну изъ главныхъ задачъ соціологіи.

Изъ вышеизложеннаго можно составить себѣ общее представленіе о международномъ институтѣ соціологіи и его дѣятельности. Въ нашу задачу не входитъ изложеніе содержанія рефератовъ, разсматривавшихся на конгрессахъ; интересующіяся могутъ ознакомиться какъ съ этими рефератами, такъ и съ вызванными ими дебатами изъ Annales de l'institut international de sociologie, четыре первые тома которыхъ обнимаютъ своимъ содержаніемъ три первыхъ конгресса. Мы имѣли въ виду сдѣлать лишь общую характеристику международнаго института соціологіи, долженствующаго, какъ сказано, служить руководящимъ центромъ соціологическихъ изслѣдованій. До нѣкоторой, правда очень незначительной, степени за нимъ и можно признать такое значеніе; но мы будемъ гораздо болѣе близки къ истинѣ, если скажемъ, что международный институтъ соціологіи служитъ не столько руководящимъ органомъ, сколько центромъ живого обмѣна мыслей между соціологами различныхъ странъ, содѣйствующимъ въ то же время развитію соціологическихъ изслѣдованій. Что касается, наконецъ, института, какъ органа, объединяющаго соціологическую работу, устанавливающаго единство методовъ и цѣлей, то подобная роль, можно сказать, вовсе не удалась институту, что и побудило наиболѣе ревностныхъ приверженцевъ новой науки искать иныхъ средствъ и способовъ для достиженія указанной цѣли.

На сколько французскіе соціологи, можно сказать, ув-

лечены своей наукой, видно, между прочимъ, и изъ того, что наряду съ Institut international de sociologie, съ 1895 года функціонируетъ въ Парижѣ еще особое соціологическое общество, которое такъ и называется la société de sociologie de Paris; засѣданія его сравнительно часты, одинъ разъ въ мѣсяцъ; замѣчательно, что здѣсь принимаютъ дѣятельное участіе тѣ же представители соціологической науки, что и въ конгрессахъ международнаго института, и реферируются нерѣдко тѣ же самые вопросы: значительное вниманіе обращается на вопросы экономическіе, въ особенности на вопросы о природѣ труда и капитала.

Существующія общества и учрежденія не удовлетворяютъ французскихъ соціологовъ; въ нихъ все еще слишкомъ много разбросанности и разрозненности: въ нихъ нѣтъ правильности и систематичности работъ, нѣтъ того единства и той солидарности между научными силами, которые безусловно необходимы для разработки соціологіи: необходимо создать такое учрежденіе, которое удовлетворяло бы всѣмъ этимъ требованіямъ. Идея такого учрежденія и была изобрѣтена и разработана однимъ изъ ревностнѣйшихъ представителей соціологической науки, плодовитымъ писателемъ и постояннымъ участникомъ всѣхъ соціологическихъ конгрессовъ и обществъ, Рене Вормсомъ, о которомъ упоминалось уже и выше. Эта идея заключается ни болѣе, ни менѣе какъ въ учрежденіи соціологической лабораторіи.

На первый взглядъ всякому такая идея должна показаться абсурдною; подъ лабораторіей мы привыкли понимать такое учрежденіе, въ которомъ устроены разнаго рода приспособленія для производства опытовъ: реторты, машины, трубки и стклянки, вода, огонь, электричество, газы и т. д. вотъ, по общему представленію, орудія и средства производства опытовъ. Какъ же возможно все это примѣнить къ такому объекту научнаго изслѣдованія, какъ общество? И не всѣмъ ли давно извѣстно, что опытный методъ здѣсь вообще не приложимъ? Дѣло объясняется, однако, просто: для предлагаемаго учрежденія выбрано не вполнѣ соотвѣтствующее названіе; словомъ „соціологическая лабораторія“ сказано слишкомъ много: болѣе правильно было бы сказать „соціологическій кабинетъ“, какъ учрежденіе, предназначенное для спеціальныхъ занятій, снабженное соотвѣтствующими средствами

и приспособленіями, но не предполагающее непремѣнно производства опытовъ. Лабораторія Рене Вормса есть, въ сущности, нѣчто среднее между спеціальнымъ кабинетомъ, библіотекой и музеемъ; правда, самъ онъ, повидимому, полагаетъ, что употребляемое имъ названіе совершенно правильно, такъ какъ по его словамъ въ соціологіи приложимы тѣ же пріемы, что и въ біологіи и вообще естествознаніи, т.-е наблюденіе, *опытъ*, классификація, индукція и дедукція; однако, изъ всей характеристики, какую даетъ Вормсъ своей лабораторіи, нигдѣ не видно, чтобы дѣло шло о производствѣ опытовъ въ собственномъ смыслѣ слова, такъ что если онъ говоритъ о примѣнимости опыта въ соціологіи, то понимаетъ его въ другомъ, болѣе обширномъ, смыслѣ.

Лабораторіи, подобныя соціологической, давно уже и существуютъ, по словамъ Вормса, въ отношеніи разработки по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ соціальныхъ наукъ: такъ, въ Парижѣ существуютъ двѣ антропологическія лабораторіи, лабораторія экспериментальной психологіи: довольно аналогичны учрежденія по географіи, археологіи, этнографіи, палеографіи, исторіи религій. Почему же, спрашивается, не быть соціологической лабораторіи? Въ основаніи работъ такой лабораторіи, сообразно синтетическому характеру соціологіи, должна лежать идея объединенія и сближенія отдѣльныхъ соціальныхъ наукъ; соціологическая работа не подъ силу изолированнымъ ученымъ; въ ихъ распоряженіи не имѣется въ достаточномъ количествѣ ни личныхъ, ни матеріальныхъ силъ и средствъ. Поэтому соціологическая лабораторія должна удовлетворять тремъ требованіямъ: 1) сконцентрировать личныя силы: 2) сконцентрировать матеріальныя средства; 3) оперировать при помощи научныхъ методовъ.

Соціологическая лабораторія,— говоритъ Вормсъ,—должна быть учрежденіемъ постояннымъ, объединяющимъ работу соціологовъ; здѣсь возможенъ постоянный, свободный и непосредственный обмѣнъ мыслей; профессора и вообще ученые и учащіеся могли бы работать совмѣстно,—одни самостоятельно, другіе по указаніямъ болѣе компетентныхъ; такая совмѣстная работа двухъ поколѣній могла бы имѣть весьма существенное научно-воспитательное значеніе. Та же самая лабораторія могла бы сдѣлаться мѣстомъ конференцій, гдѣ тѣ или другіе ученые дѣлали бы сообщенія о достигнутыхъ ими резуль

татахъ; здѣсь же такіе научные рефераты могли бы и обсуждаться. Такимъ путемъ достигалась бы цѣль непрерывнаго и непосредственнаго обмѣна мыслей между научными силами, что и должно было бы вести къ единству работы.

Что касается матеріальныхъ средствъ, то сюда относятся: во-первыхъ, книги, между которыми могутъ быть и такія, какихъ не найдешь ни въ одной библіотекѣ, и только лишь въ частныхъ рукахъ; книги должны быть расположены такъ, чтобы ими было удобно пользоваться и притомъ сообразно двумъ видамъ соціологіи—описательной и сравнительной; во-вторыхъ, графическіе матеріалы—географическіе атласы, статистическія таблицы, фотографіи индивидуумовъ различныхъ расъ, планы ихъ домовъ и деревень, изображенія ихъ орудій и т. п.; въ высшей степени цѣннымъ было бы достаточное собраніе одеждъ, мебели, оружія, инструментовъ всякаго рода, которыми пользуются различныя націи.

Наконецъ, Вормсъ объясняетъ, въ чемъ должна заключаться работа въ лабораторіи. На первомъ планѣ должна стоять работа библіографическая; во-первыхъ, необходимо резюмировать все, что до сихъ поръ добыто соціологіей: во-вторыхъ, слѣдить за ея дальнѣйшимъ прогрессомъ; здѣсь, очевидно, имѣются въ виду работы соціологовъ, не участвующихъ въ лабораторіи. Далѣе должно стоять непосредственное собраніе и изученіе матеріаловъ, касающихся антропологическаго и демографическаго состава обществъ, всякаго рода соціальныхъ органовъ и тканей, городской и сельской жизни, учрежденій—религіозныхъ, научныхъ, юридическихъ, политическихъ и проч., однимъ словомъ, изученіе всего того, что входитъ въ описательную соціологію.

По отношенію къ синтетической работѣ лабораторія должна оказаться также весьма полезною. Чтобы достигнуть удовлетворительныхъ результатовъ, слѣдуетъ на время отказаться отъ общихъ синтезовъ, занимаясь построеніемъ синтезовъ частныхъ и держась ближе къ наблюдаемымъ фактамъ; изслѣдователи собираютъ факты, группируютъ ихъ сообразно двумъ видамъ соціологіи, сначала по странамъ, затѣмъ по характеру фактовъ и явленій, классифицируютъ, сближаютъ явленія и, благодаря всему этому, иногда, вѣроятно, можно будетъ достигнуть формулированія частныхъ законовъ. Вся эта работа должна быть расположена графи-

чески или въ таблицахъ, чтобы, путемъ сравненія такихъ данныхъ, изъ частныхъ законовъ можно было бы формулировать общіе.

Такова въ общихъ чертахъ соціологическая лабораторія, образованіе которой, по мнѣнію Рене Вормса, является для соціологической науки дѣломъ первой необходимости [1]).

Будетъ ли осуществлено предложеніе Рене Вормса относительно учрежденія соціологической лабораторіи, остается до сихъ поръ неизвѣстнымъ: но самая идея не заключаетъ въ себѣ ничего химеричнаго: въ сущности Рене Вормсъ предлагаетъ лишь сконцентрировать въ одномъ учрежденіи все то, что въ разрозненномъ видѣ давно уже существуетъ, такъ какъ на самомъ дѣлѣ нѣтъ недостатка ни въ библіотекахъ, ни въ кабинетахъ и музеяхъ, которые могли бы служить дѣлу разработки соціологической науки. Но именно концентрированіе личныхъ и матеріальныхъ силъ и средствъ и представляется въ данномъ случаѣ весьма желательнымъ. Самая слабая сторона проекта заключается, конечно, въ указаніяхъ о томъ, какъ должна производиться работа въ лабораторіи: эти указанія слишкомъ общи и кратки: между тѣмъ здѣсь-то какъ разъ и требуется всего больше полноты и опредѣленности. Автору цитированной статьи слѣдовало возможно детальнѣе разработать вопросъ о формахъ соціологическаго труда въ лабораторіи,—вопросъ, въ сущности, о методахъ въ области соціологіи. Какъ бы то ни было, предложеніе Рене Вормса все же заслуживаетъ вниманія: на-ряду съ такими изданіями, какъ *Revue internationale de Sociologie*, съ такими учрежденіями какъ Institut international de Sociologie, на ряду, наконецъ, съ другими соціологическими обществами, соціологическая лабораторія, хотя бы и въ томъ видѣ, какъ предлагаетъ ее Рене Вормсъ, могла бы конечно, еще въ большей степени содѣйствовать дальнѣйшему развитію соціологіи.

---

[1]) *Revue internationale de Sociologie*, 1895 г., № 9, стр. 777, статья Рене Worms'a подъ заглавіемъ *Un Laboratoire de Sociologie*.

II.

До сихъ поръ мы имѣли въ виду, такъ сказать, формальную сторону дѣятельности французскихъ [1]) соціологовъ. Необходимо теперь уяснить воззрѣнія французскихъ ученыхъ на соціологію по самому существу дѣла, т. е. по крайней мѣрѣ опредѣлить, что понимаютъ они подъ именемъ соціологіи, какое даютъ ей содержаніе, какія главнѣйшія проблемы выставляютъ на первомъ планѣ. Само собою разумѣется, что изложеніе этихъ вопросовъ можетъ носить здѣсь лишь самый общій характеръ, тѣмъ болѣе, что и сами соціологи не слишкомъ обстоятельны по этимъ кореннымъ вопросамъ.

Такъ какъ соціологія, какъ наука объ обществѣ и общественной жизни, со времени Огюста Конта почти не сдѣлала никакихъ успѣховъ, то и у французскихъ и другихъ соціологовъ новѣйшей формаціи дѣло идетъ не о какой-либо дальнѣйшей разработкѣ этой науки, но лишь о томъ, чтобы доказать, что такая наука возможна и должна существовать, дѣло идетъ лишь о построеніи системы этой науки, объ опредѣленіи ея связи съ другими науками,—однимъ словомъ, о созданіи новой науки. Нельзя не отдать справедливости представителямъ современной соціологической школы, что въ дѣлѣ построенія общихъ понятій и системъ между ними существуетъ значительное единодушіе. Чтобы быть вполнѣ опредѣленными и точными, мы остановимся въ частности, на воззрѣніяхъ тѣхъ французскихъ соціологовъ, которые, со времени изданія *Revue internationale de Sociologie* и основанія *Institut de Sociologie*, успѣли болѣе или менѣе опредѣленно высказаться по вышеупомянутымъ общимъ вопросамъ соціологіи: къ числу ихъ принадлежатъ: Рене Вормсъ, Леонъ Дюгюи, Фернандъ Форъ, Марсель Берне и нѣкоторые другіе.

Воззрѣнія Рене Вормса на соціологію могутъ быть резюмированы слѣдующимъ образомъ. Дѣйствительная жизнь порождаетъ искусство, каковы—право, мораль, политика и т. п.; искусство порождаетъ науку, т. е. изслѣдованіе самой жизни въ видахъ раскрытія закономѣрности соціальныхъ явле-

[1]) Хотя предпріятія, о которыхъ говорилось, и носятъ формально международный характеръ, главными и наиболѣе активными дѣйствующими лицами выступаютъ въ нихъ все же французскіе ученые.

ній: но и само оно, въ свою очередь, должно пользоваться данными соціальныхъ наукъ; послѣднія пока очень еще несовершенны и между ними не установлено надлежащей и истинной связи. Эта трудная задача должна быть возложена на особую науку—соціологію. Найти связь между соціальными науками,—значитъ раскрыть въ то же время связь и между соціальными явленіями и фактами. Требуется найти объединяющіе элементы—соціальные атомы, подобно тому какъ въ математикѣ найдено число, въ физико-химическихъ наукахъ—движеніе, въ біологіи—протоплазма. Только раскрытіемъ внутренней связи между соціальными фактами и явленіями можно будетъ объяснить себѣ, что такое общество. Итакъ, соціологія есть особая наука, отличная отъ наукъ соціальныхъ, хотя и пользующаяся ихъ матеріаломъ: ея задача заключается въ объединеніи соціальныхъ фактовъ и явленій. Вормсъ раздѣляетъ соціологію, какъ это дѣлалось и раньше, на описательную и сравнительную; та и другая находятся между собою въ неразрывной связи; одна безъ другой немыслимы, такъ какъ одна есть анализъ, другая—синтезъ: одна дастъ факты, другая—обобщенія. Изъ существующихъ соціальныхъ наукъ исторія, опираясь на этнографію, должна сдѣлаться центромъ сравнительной соціологіи; напротивъ, исторія цивилизаціи (?), сравнительная психологія, лингвистика, исторія религій и научные отдѣлы ученій о нравственности, правѣ, экономической жизни и политикѣ войдутъ въ сравнительную соціологію [1]). Соціологія описательная должна прослѣдить всѣ общества въ порядкѣ, опредѣленномъ родствомъ ихъ происхожденія и цивилизаціи, изучая каждое въ его формахъ и функціяхъ; сравнительная соціологія должна раскрыть, при помощи сравненія, эволюцію каждой формы и функціи [2]). Р. Вормсъ даетъ намъ и болѣе детальную классификацію соціальныхъ наукъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и соціологіи. Слѣдуетъ различать, подобно тому какъ и въ біологіи, соціальную анатомію и соціальную физіологію; первая занимается элементами, изъ которыхъ состоитъ общество, послѣдняя раскрываетъ самую жизнь общества; предметъ первой—общественная статика, послѣдней—общественная ди-

---

[1]) *R. Worms:* «La Sociologie»; въ *Revue internationale de Sociologie.* 1896, № 1.

[2]) *R. Worms:* «Une Faculté de Sciences Sociales», *ibid.* 1895, № 11.

намика. Общественная статика или анатомія заключаетъ въ себѣ не только все то, что касается строенія общества, но и описаніе и изученіе внѣшнихъ, физическихъ условій, среди которыхъ развивается общественная организація, какъ-то: воздуха, воды, почвы, минеральныхъ богатствъ, міра растительнаго и животнаго; все это можно было бы подвести подъ понятіе географія въ обширномъ смыслѣ слова, т.-е. заключающей въ себѣ: метеорологію, гидрографію, орографію, геологію, минералогію, ботанику и зоологію въ ихъ отношеніяхъ къ соціологіи. Что касается изученія строенія человѣческихъ обществъ, то на первомъ планѣ должна стоять этнографія въ обширномъ смыслѣ слова, т.-е. антропологическое, а вмѣстѣ съ тѣмъ психологическое и лингвистическое изученіе расоваго типа; далѣе слѣдуетъ демографическое изученіе общества— цифровое распредѣленіе населенія, плотность, рождаемость, смертность, браки, болѣзни и проч.: наконецъ, слѣдуетъ изученіе соціальныхъ группъ: семьи и рода, города и провинціи, профессій, соціальныхъ классовъ, всякаго рода ассоціацій: все это могло бы быть обозначено терминомъ соціальная гистологія. Соціальную физіологію или динамику Р. Вормсъ дѣлитъ на четыре группы явленій и соотвѣтствующихъ имъ направленій научной дѣятельности: экономическую соціологію, юридическую, интеллектуальную и политическую. Въ интеллектуальной слѣдуетъ различать соціологію эстетики, ума, нравственности и религіи. Политическая соціологія имѣетъ своимъ предметомъ государство и правительство; отношенія послѣдняго къ членамъ государства и къ другимъ государствамъ. Всѣ эти подраздѣленія разматриваемый ученый приводитъ въ связь съ ранѣе установленными понятіями описательной и сравнительной соціологи, такъ что какъ соціальная анатомія, такъ и соціальная физіологія могутъ носить характеръ аналитическій и синтетическій [1]). Въ качествѣ научныхъ медотовъ, приложимыхъ въ соціологіи, Р. Вормсъ указываетъ: наблюденіе, классификацію, индукцію и дедукцію, не давая, однако, никакихъ разъясненій относительно способовъ пользованія этими методами, за исключеніемъ немногихъ замѣчаній о наблюденіи соціальныхъ явленій.

---

[1]) *R. Worms.* «Essai de classification des sciences sociales въ *Revue internationale de Sociologie*, 1893, № 5. См. тамъ же его «Sur la définition de la Sociologie», № 2.

Таковы, въ общихъ чертахъ, соціологическія воззрѣнія Р. Вормса, этого наиболѣе ревностнаго адепта соціологіи, какъ особой науки.

Какъ видимъ, все почти исчерпывается самыми общими понятіями и сравнительно болѣе детальными проэктами. Дѣло только въ томъ, что строить всякаго рода проекты, планы и системы гораздо легче, чѣмъ все это осуществлять; система же соціологіи, какъ отдѣльной науки, какъ синтеза всѣхъ соціальныхъ наукъ, выражаясь языкомъ самого Вормса, настолько сложна и можно сказать необъятна, что едвали даже можно и думать о ея осуществленіи. Соціологія Вормса стремится обнять не только всѣ отдѣльныя соціальныя науки, но и почти всю область естествознанія на томъ основаніи, что среда, физическія условія вліяютъ на общественныя формы и функціи: мало того, задача соціологіи заключается въ объединеніи всего этого, при помощи отысканія соціальныхъ атомовъ. Ставить такую задачу—значитъ гоняться за призраками; французскіе соціологи любятъ сравнивать соціологію съ біологіей: но и послѣдняя не ставитъ такихъ цѣлей, сознавая полную невозможность ихъ достиженія: если протоплазма живого организма считается біологическимъ атомомъ, то никому еще не удалось, да врядъ ли когда-нибудь и удастся, свести къ единству, при помощи этого атома, все разнообразіе формъ и функцій, всю полноту живого существа съ его духовною и физическою природой. Тѣмъ болѣе неумѣстны и безцѣльны подобнаго рода стремленія въ соціологіи.

Въ виду этого, подъ именемъ соціологіи и слѣдуетъ разумѣть не отдѣльную и самостоятельную науку, какъ этого хочетъ Вормсъ и его единомышленники, но особый циклъ наукъ, совокупность всѣхъ соціальныхъ знаній. И біологія не есть самостоятельная наука, а только совокупность отдѣльныхъ наукъ о живомъ организмѣ: объединеніе наукъ біологическихъ, какъ и соціологическихъ не можетъ составлять предмета особой науки, а должно входить лишь въ область философіи знаній.

Что касается деталей самой системы соціальныхъ наукъ, то и здѣсь далеко не всегда можно согласиться съ Вормсомъ. Такъ, напр., ученіе о государствѣ или политическая соціологія у него входитъ лишь въ отдѣлъ соціальной физіологіи или динамики, не находя себѣ мѣста въ соціальной статикѣ.

Это происходитъ, повидимому, оттого, что Вормсъ считаетъ предметомъ соціологіи именно государственное общество; поэтому вся его соціальная статика цѣликомъ обнимаетъ государство: все пріурочивается къ годарственнымъ предѣламъ; среда, т.-е. міръ физическій, куда относятся климатъ, почва, минеральныя богатства, флора, фауна — все это въ предѣлахъ даннаго государства: то же самое касается этнографіи, демографіи; соціальныя группы — семью, родъ, города и провинціи, соціальные классы и проч.—всѣ эти отдѣльныя общественныя сферы онъ ставитъ не наряду съ государствомъ, но внутри его, такъ что предметомъ соціологическаго изученія является именно государство, прочія же общественныя группы, наряду со всѣмъ другимъ, должны служить лишь признаками или характерными чертами или свойствами государства. Такимъ образомъ, общество отождествляется съ государствомъ—положеніе, въ настоящее время никѣмъ уже не защищаемое. Къ непослѣдовательностямъ въ раздѣленіи соціальной динамики относится, напр., помѣщеніе въ отдѣлъ интеллектуальной соціологіи, на ряду съ соціологіей ума, также соціологіи эстетики, морали и религіи: это значитъ не дѣлать различія между интеллектомъ и чувствомъ.

Вопросы методологіи, несомнѣнно, самые важные въ каждой наукѣ, почти вовсе не занимаютъ Р. Вормса, убѣжденнаго, что и въ соціологіи приложимы тѣ же методы, что и въ біологіи. Впрочемъ, въ одномъ изъ послѣднихъ своихъ трудовъ [1]), Р. Вормсъ является гораздо болѣе осторожнымъ, признавая всѣ методологическія преимущества въ соціологіи за наблюденіемъ и не отрицая всѣхъ затрудненій, съ которыми приходится бороться, въ особенности при опредѣленіи причинъ тѣхъ или другихъ соціальныхъ явленій.

Леонъ Дюгюи, профессоръ юридическаго факультета въ Бордо, является также однимъ изъ горячихъ сторонниковъ соціологіи, хотя свои воззрѣнія онъ высказалъ лишь мимоходомъ въ одной небольшой статьѣ [2]). Въ общемъ онъ согласенъ съ Р. Вормсомъ; соціальные факты и явленія,—говоритъ онъ,—не произвольны и не зависятъ отъ одной частной воли,

---

[1]) *Rène Worms:* «De natura et methodo Sociologiae». 1896

[2]) *Léon Duguit:* «Un Seminaire de Sociologie»; въ *Revue internationale de Sociologie.* 1893, № 3

а слѣдовательно могутъ быть предметомъ науки: общество подобно живому организму, потому что состоитъ также изъ живыхъ клѣточекъ, и соціальныя явленія составляютъ результатъ акцій и реакцій этихъ клѣточекъ: поэтому, какъ есть научная біологія, такъ должна быть и научная соціологія. Свободная воля людей вполнѣ согласна съ универсальнымъ детерминизмомъ. Кромѣ того, человѣкъ сознательно и необходимо стремится освободить общество и соціальную жизнь отъ дѣйствія чуждыхъ и пертурбаціонныхъ причинъ. Что касается системы соціологіи, то она у Дюгюи является значительно упрощенною: всѣ соціальныя явленія относятся, по его мнѣнію, или къ питанію или къ взаимо-отношеніямъ; отсюда двѣ вѣтви соціологіи: политическая экономія и право; явленія той и другой категоріи должны быть изучаемы въ состояніи статики и динамики. Такимъ образомъ, Л. Дюгюи въ своихъ общихъ воззрѣніяхъ утверждаетъ то, что еще требуетъ доказательствъ, а въ своей классификаціи слишкомъ уже прямолинеенъ: нельзя же всѣ человѣческія отношенія сводить къ понятію права.

Фернандъ Форъ, профессоръ юридическаго факультета въ Парижѣ, также лишь мимоходомъ высказалъ нѣкоторыя соображенія по поводу соціологіи, какъ науки [1]). Онъ соглашается съ Вормсомъ и другими, что соціологія имѣетъ своею задачей объединеніе соціальныхъ наукъ путемъ раскрытія ихъ взаимной связи. Въ соціологію входитъ изученіе законовъ образованія и развитія общества.

Гораздо болѣе обстоятельнымъ въ своихъ соціологическихъ воззрѣніяхъ является Марсель Берне, профессоръ филологическаго факультета въ Монпелье. Мы позволимъ себѣ остановиться на этихъ воззрѣніяхъ нѣсколько болѣе подробно.

Названный ученый въ обширной статьѣ, подъ заглавіемъ *Programme d'un cours de Sociologie générale* [2]), пытается отвѣтить на слѣдующіе вопросы: 1) возможна ли наука объ обществахъ; 2) можно ли допустить существованіе общей соціологіи, отличной отъ отдѣльныхъ соціальныхъ наукъ; 3) должна ли она по характеру своего объекта отличаться отъ прочихъ

---

[1]) *Fernand Faure:* «La Sociologie dans les facultés de Droit de France» въ *Revue* 1893, № 2.

[2]) *Revue internationale de Sociologie.* 1895, № 12; 1896, № 1.

соціальныхъ наукъ; 4) какова должна быть система соціологіи и 5) каковы должны быть духъ и общій характеръ соціологическаго изслѣдованія.

Какъ и всѣ другіе соціологи, М. Берне рѣшаетъ первый вопросъ утвердительно, стараясь при этомъ примирить два противоположныхъ начала—свободу воли и универсальный детерминизмъ. Если допустить абсолютную свободу воли, то, разумѣется, невозможна никакая соціальная наука; благодаря абсолютной свободѣ воли, въ каждый моментъ должна возникать масса новыхъ дѣйствій и явленій, между которыми невозможно установить никакой причинной связи: дѣйствительная жизнь убѣждаетъ насъ, однако, въ томъ, что человѣческая воля ограничена и не независима; всюду мы наблюдаемъ сходство соціальныхъ явленій, исторія состоитъ изъ фактовъ и явленій, слѣдующихъ одни за другими по естественнымъ законамъ; человѣческая свобода ограничена физическими условіями, наслѣдственностью и проч.: но Марсель Берне не хочетъ допустить и абсолютнаго детерминизма, исключающаго всякую свободу воли; послѣдняя относительна, она существуетъ въ предѣлахъ детерминизма; какъ свободную волю, такъ и детерминизмъ слѣдуетъ свести къ ихъ истинному смыслу; детерминизмъ выражаетъ данное явленіе, какъ совершившійся фактъ, какъ нѣчто объективное; свобода воли выражаетъ данное явленіе въ его движеніи, въ постоянномъ и отчасти неопредѣленномъ переходѣ отъ одного положенія къ другому, отъ дѣйствительности къ идеалу. Конечно, только такъ и можно было примирить непримиримое. Совершившійся фактъ есть выраженіе детерминизма, а совершающійся—выраженіе свободной воли; но лишь только совершающееся превратится въ совершившееся, и свободная воля превратится въ детерминизмъ; такимъ образомъ, свободной воли не существуетъ, вслѣдствіе чего и соціологія, какъ наука о закономѣрности общественной жизни, вполнѣ возможна. Таковъ выводъ изъ разсужденій автора, хотя онъ и старался ихъ нѣсколько затемнить вышеизложенными соображеніями въ пользу нѣкоторой свободы воли. Впрочемъ, и самъ онъ во многихъ мѣстахъ своего сочиненія опредѣленно и категорически высказывается въ пользу признанія безусловнаго детерминизма.

По вопросу о томъ, должна ли существовать общая соціологія, какъ самостоятельная наука, отличная отъ отдѣльныхъ

соціальныхъ наукъ, М. Бернѐ высказывается совершенно въ томъ же смыслѣ, какъ и другіе французскіе соціологи, признавая, что общая соціологія должна установить связь между соціальными науками, а вмѣстѣ съ тѣмъ и между соціальными явленіями. Но предметомъ соціологіи должно быть, въ особенности, отысканіе законовъ какъ солидарности, такъ и антагонизма между соціальными факторами. Такимъ образомъ, относительно воззрѣній М. Бернѐ на задачу соціологіи, какъ отдѣльной науки, слѣдуетъ сказать то же самое, что было нами высказано выше относительно воззрѣній Р. Вормса; но М. Бернѐ гораздо подробнѣе развиваетъ тему о томъ, что должно составлять предметъ соціологіи. Такимъ объектомъ должно быть само общество въ его цѣломъ, но не отдѣльные соціальные факты. Страннымъ и непослѣдовательнымъ, однако, является утвержденіе разсматриваемаго автора, что въ качествѣ объекта соціологіи должны выступать лишь общества, данныя самою природой, способныя къ безконечному развитію, а не тѣ, которыя образуются людьми для достиженія разнообразныхъ цѣлей; поэтому, напримѣръ, соединенія чисто-экономическаго характера не входятъ въ область общей соціологіи. Такое заявленіе странно, такъ какъ подобнаго рода исключенія изъ сферы изслѣдованія въ области соціальной статики, должны были бы весьма невыгодно отразиться на соотвѣтствующихъ отдѣлахъ соціальной динамики, такъ, напримѣръ, изученіе экономической жизни не можетъ быть понятнымъ и успѣшнымъ, если изъ области изслѣдованія будутъ исключены многочисленныя и разнообразныя экономическія ассоціаціи. Непослѣдовательнымъ на нашъ взглядъ такое заявленіе должно быть признано потому, что съ точки зрѣнія универсальнаго детерминизма, признаваемаго самимъ авторомъ, и всякаго рода общества, образуемыя для опредѣленныхъ цѣлей, будутъ имѣть также естественныя, т.-е. самою природой установленныя основанія.

Признавая соціологію самостоятельною наукой, Марсель Бернѐ пытается опредѣлить и развить ея идею путемъ уясненія природы самого общества, какъ объекта ея изслѣдованій. Разсматривая главнѣйшія теоріи современной соціологіи, онъ старается указать, что въ нихъ заключается правильнаго и ошибочнаго, и въ то же время, держась чисто эклектическаго направленія, стремится примирить противоположныя соціоло-

гическія воззрѣнія. Онъ отмѣчаетъ, прежде всего, два главныхъ направленія въ дѣлѣ уясненія природы общества: одно объективистическое или натуралистическое, ставящее соціологію наравнѣ съ естествознаніемъ и признающее общество подчиненнымъ въ своемъ существованіи и развитіи непреложнымъ законамъ; другое—субъективистическое или идеалистическое, приближающее соціологію къ психологіи и смотрящее на общество какъ на произведеніе человѣческаго искусства, какъ на результатъ соглашенія людей. Объективистическое направленіе раздѣляется, въ свою очередь, на двѣ вѣтви, одну—усматривающую главный соціальный факторъ въ условіяхъ физической среды, какого воззрѣнія придерживались, напр., Монтескьё и Бокль, другую—приравнивающую соціологію къ біологіи и стремящуюся объяснить природу общества съ біологической точки зрѣнія. Это біологическое направленіе, въ свою очередь, распадается на два: одно вполнѣ сближаетъ общество съ живымъ организмомъ, другое считаетъ общество несовершеннымъ организмомъ, имѣющимъ развиться въ будущемъ. Авторъ приводитъ разныя соображенія въ доказательство односторонности и, слѣдовательно, неправильности всѣхъ этихъ отдѣльныхъ направленій.

Такъ, если физическая среда вліяетъ на общество, то послѣднее все же не можетъ быть уравнено съ міромъ неорганическимъ, и этотъ факторъ, такимъ образомъ, не опредѣляетъ собою всѣхъ явленій соціальной жизни, а въ особенности тѣхъ, которыя вытекаютъ изъ духовной природы человѣка. Біологическое направленіе, сближающее общество съ живымъ организмомъ, потому неправильно, что между тѣмъ и другимъ нѣтъ полнаго сходства или соотвѣтствія: такъ, наприм., общество отличается гораздо большею продолжительностью своего существованія, нежели живой организмъ; смерть или разрушеніе общества дѣло только случая, между тѣмъ какъ въ отношеніи живыхъ существъ она необходимость; человѣческій индивидуумъ не можетъ быть приравненъ къ анатомическому элементу въ организмѣ, потому что онъ въ одно и то же время представляетъ собою и соціальную матерію и дѣйствующій факторъ. При этомъ наиболѣе важнымъ оказывается стремленіе индивидуума составлять вмѣстѣ съ другими индивидуумами небольшія естественныя группы, которыя и слѣдуетъ считать составными частями каждаго общества. Принципъ общественной

солидарности играетъ важную роль. Признаніе этого положенія приводитъ автора къ необходимости подвергнуть своему ближайшему разсмотрѣнію психологическое или идеалистическое направленіе соціологическаго изслѣдованія. Психологія въ отношеніи соціологіи является объективною и субъективною; на основаніи объективной психологіи всѣ явленія соціальной жизни зависятъ не отъ человѣческаго сознанія или разума, но отъ человѣческихъ чувствъ; авторъ оспариваетъ это положеніе, говоря, что невозможно провести строгую грань между чувствами и идеями; психологія субъективная основываетъ общество на свободномъ соглашеніи его членовъ, гдѣ главную роль играетъ не разумъ или чувство, но воля. По мнѣнію автора, общество является условіемъ существованія и развитія индивидуальности, поэтому актъ индивидуальной и свободной воли не можетъ уже обусловливать существованіе общества; кромѣ того, указывается на то, что общество существуетъ какъ нѣчто весьма устойчивое, чего не могло бы быть, еслибы существованіе зависѣло отъ свободной воли и соглашенія индивидуумовъ. Гораздо важнѣе, говоритъ авторъ, отмѣтить существующія въ людяхъ альтруистическія стремленія, установляющія связь между индивидуумомъ и обществомъ. Въ концѣ концевъ, авторъ, вѣрный своему эклектическому направленію, старается примирить натуралистическое и психологическое направленіе въ разработкѣ соціологіи; природа общества въ одно и то же время и объективна, и субъективна; она есть вполнѣ опредѣлившаяся реальность и постоянное стремленіе впередъ къ неопредѣленному идеалу; только гармоническое сочетаніе того и другого объясняетъ истинную природу общества. Вотъ почему какъ объективистическое, такъ и идеалистическое или психологическое направленіе въ разработкѣ соціологіи должны идти рука объ руку.

Если предметъ соціологіи составляетъ общество въ его цѣломъ, т.-е. общественныя группы, если общественныя факты служатъ предметомъ этой науки лишь постольку, поскольку они имѣютъ отношеніе къ цѣлому обществу, если, далѣе, природа общества въ одно и то же время объективна и субъективна, то требуется, однако, уяснить характеръ самой соціальной связи, т.-е. опредѣлить ближайшимъ образомъ, что же именно объединяетъ людей въ общества. Такъ какъ въ отношеніи каждаго общества и общественнаго состоянія можно

говорить о его настоящемъ, прошедшемъ и будущемъ, то и опредѣленіе характера соціальной связи должно быть сдѣлано въ тѣхъ же трехъ направленіяхъ.

Наблюдая соціальныя явленія, можно въ нихъ самихъ находить указанія на соціальную связь; авторъ останавливается только на главнѣйшихъ изъ нихъ, каковы явленія экономической жизни, политической, юридической и нравственной. Онъ доказываетъ, что каждое изъ этихъ явленій, взятое въ отдѣльности, не можетъ служить основою общества или соціальною связью и только взятыя во всей своей совокупности они могутъ служить такою связью. Соціологія должна исходить изъ идеи солидарности, какъ условія существованія сознанія и самой индивидуальности, принимая ее въ одно и то же время какъ нѣчто реальное и объективное, съ другой стороны—какъ нѣчто незаконченное и идеальное. Экономическая жизнь служитъ выраженіемъ этой солидарности, поскольку она реализована уже въ обществѣ въ его отношеніяхъ къ физической, матеріальной средѣ; политическая жизнь выражаетъ ту же солидарность въ дѣлѣ отношеній между индивидуумами или между цѣлыми общественными группами; право положительное и обычное представляетъ собою то, что превышаетъ среднее индивидуальное сознаніе и, выражаясь въ формѣ правилъ, обязываетъ каждаго къ опредѣленному поведенію. Правило идеальное есть наиболѣе совершенная форма отношеній, къ достиженію которой должно стремится право положительное.

Что касается общественной эволюціи въ ея прошломъ, то задача соціологіи заключается въ томъ, чтобы разрѣшить вопросъ о возникновеніи общества, найти формальный законъ соціальной эволюціи и, наконецъ, законъ общаго и реальнаго направленія этой эволюціи. По первому вопросу авторъ указываетъ на двѣ гипотезы—моногенитическую и полигенитическую; первая предполагаетъ единство происхожденія и формъ соціальныхъ; вторая, напротивъ, разнообразіе; та и другая имѣютъ нѣчто за себя, но самый вопросъ оказывается праздными, такъ какъ не можетъ быть рѣшенъ, за слабостью и недостаточностью человѣческихъ знаній о прошломъ. По вопросу о формальномъ законѣ развитія представляются опять различныя гипотезы, сообразно моногенитическому или полигенитическому происхожденію общества; въ первомъ случаѣ

формальный законъ есть дифференціація формъ, во второмъ—ассимиляція. По мнѣнію однихъ, соціальная эволюція есть результатъ постоянной борьбы (Прудонъ), по мнѣнію другихъ она имѣетъ мирный характеръ и борьба только случайна (Дуркгеймъ); М. Берне не берется рѣшать вопроса, говоря, что борьба не всегда содѣйствуетъ развитію, а теорія о мирномъ развитіи, взятая безусловно, оказывается чистымъ оптимизмомъ. Наконецъ, по вопросу объ общемъ и реальномъ направленіи соціальной эволюціи, Берне ограничивается приведеніемъ на этотъ счетъ мнѣній различныхъ соціологовъ и вообще лицъ интересовавшихся этимъ вопросомъ, таковы: Спенсеръ, Фулье, Тардъ, Гумпловичъ, Греефъ, Дуркгеймъ и др. Говоря о соціальномъ будущемъ, М. Берне могъ только сказать, что оно основано на прошломъ и настоящемъ; имѣя реальную основу, оно само по себѣ является идеальнымъ, т.-е. такимъ, къ какому люди стремятся сознательно и какъ бы согласно съ своей свободною волей. Здѣсь такимъ образомъ, опять примиряется объективное съ субъективнымъ, реальное съ идеальнымъ, детерминизмъ съ свободною волей.

Такимъ образомъ, соціологія должна содержать въ себѣ прежде всего объясненіе современнаго состоянія соціальной жизни въ смыслѣ установленія идеи солидарности на почвѣ совокупнаго вліянія началъ—экономическаго, политическаго, юридическаго и нравственнаго. И такъ какъ идея солидарности вообще является элементомъ внутренняго духовнаго міра человѣка, то и вся эта область соціологіи можетъ быть обозначена какъ коллективная или соціологическая психологія.

Затѣмъ, изученіе прошлой жизни даетъ возможность уяснить относительное значеніе уже совершившихся соціальныхъ явленій, но съ точки зрѣнія той же солидарности; это составляетъ предметъ философіи исторіи или исторіи цивилизаціи.

Наконецъ, если соціальная жизнь состоитъ отчасти изъ элементовъ уже, такъ сказать, фиксированныхъ, то въ ней же находятъ мѣсто и разнаго рода стремленія, идеи, коллективныя желанія; солидарность не является вполнѣ опредѣлившеюся; она идеалъ, способный реализироваться въ будущемъ; общество находится въ процессѣ образованія и его будущее не все содержится въ прошедшемъ; соціологическій идеализмъ сохраняетъ свою относительную цѣнность, такъ что съ этой

точки зрѣнія можно говорить о соціологической морали; послѣдняя хотя и тѣсно связана съ существующими реальностями, однако не можетъ быть сведена къ простому констатированію нравственности даннаго народа или данной эпохи.

Таковъ характеръ общества и общественной жизни, сообразно съ чѣмъ и соціологія является совершенно особенною наукой, тѣсно соединяя данныя объективныя и субъективныя, реальныя и идеальныя, теоретическія и практическія, и получая въ силу этого высокое философское значеніе.

Мы далеко не исчерпали соціологическихъ воззрѣній Марселя Берне, но изъ вышеизложеннаго видно, что эти воззрѣнія отличаются значительною оригинальностью и самостоятельностью; развитіе основной идеи строго логично, однако, примиреніе антитезъ, каковы объективизмъ и субъективизмъ, реальное и идеальное и т. д., заставляетъ желать многаго; здѣсь авторъ покидаетъ научную основу и вступаетъ въ область философіи; не даромъ же онъ и соціологіи присвоиваетъ большое философское значеніе. Впрочемъ, мы вовсе не имѣемъ въ виду критику соціологическихъ воззрѣній; мы желали лишь ознакомить читателя съ общимъ характеромъ этихъ воззрѣній. Мы не останавливаемся на воззрѣніяхъ другихъ французскихъ соціологовъ, изъ которыхъ многіе пріобрѣли своими соціологическими трудами извѣстность, каковы, напр., Летурно, Тардъ и другіе, разработывавшіе спеціальные соціологическіе вопросы; для насъ было достаточнымъ, повторяемъ, изложить общій характеръ соціологическихъ воззрѣній лишь по основнымъ вопросамъ. Изъ всего вышеизложеннаго не трудно, во всякомъ случаѣ, усмотрѣть, что соціологія нашла во Франціи весьма благодарную почву; научная разработка соціологіи имѣетъ здѣсь цѣлую массу выдающихся представителей; дѣло, однако, и этимъ не ограничивается; несмотря на всю новизну и неразработанность этой отрасли знанія, французскіе соціологи, по примѣру соціологовъ нѣкоторыхъ другихъ странъ, стремятся уже ее пропагандировать въ обществѣ, и не только при помощи печати, но и при помощи устнаго преподаванія въ высшихъ школахъ.

III.

Идея преподаванія соціологіи въ высшихъ школахъ нашла во Франціи достаточное число сторонниковъ и получила уже осуществленіе. Французскіе ученые соціологи убѣждены, что преподаваніе соціологіи въ университетахъ должно пріобрѣсти такое же право гражданства, какъ и другихъ наукъ. Примѣръ нѣкоторыхъ государствъ, гдѣ соціологія, хотя бы и въ видѣ только отдѣловъ, давно уже сдѣлалась предметомъ университетскаго преподаванія, еще болѣе побуждаетъ французовъ стремиться къ осуществленію излюбленной идеи. Вотъ нѣкоторыя данныя о преподаваніи соціологіи въ нѣкоторыхъ европейскихъ и американскихъ государствахъ.

Въ 1890 году открылъ курсъ соціологіи въ Гельсингфорсѣ проф. Е. Вестермаркъ, продолжавшій его по отдѣльнымъ вопросамъ и въ слѣдующіе годы. Въ 1895 году, съ 15 сентября по 1 декабря, онъ читалъ элементарный курсъ соціологіи, имѣя около 80 слушателей. Въ Бельгіи была образована высшая школа соціальныхъ наукъ, а съ 1893 года введены даже ученыя степени лиценціата и доктора соціальныхъ наукъ съ соотвѣтствующими экзаменами. Для полученія степени лиценціата требуется выдержать экзаменъ изъ слѣдующихъ предметовъ: 1) экономической исторіи; 2) сравнительнаго изученія гражданскихъ учрежденій; 3) сравнительнаго законодательства о трудѣ; 4) политической экономіи; 5) финансовой науки и 6) по двумъ вопросамъ изъ той или другой науки по выбору экзаменующагося. Для полученія степени доктора требуется представленіе диссертаціи по одному изъ предметовъ, входящихъ въ составъ экзамена на лиценціата и публичная ея защита. Курсъ соціологіи читается во многихъ высшихъ школахъ Америки: такъ, въ Бостонѣ— въ технологическомъ институтѣ, въ университетѣ Виргиніи подъ именемъ науки въ обществѣ (Science of Society), въ университетѣ Мичиганъ подъ именемъ соціальной философіи, въ Гартфордѣ (штатъ Коннектикутъ) не такъ давно открыта школа соціологіи (Collège de Sociologie), съ трехлѣтнимъ курсомъ для лицъ обоего пола; преподаваніе обнимаетъ соціологію въ обширномъ смыслѣ слова; по окончаніи курса выдержавшимъ экзаменъ дается дипломъ баккалавра соціологіи.

Но въ особенности быстро развивается преподаваніе соціологіи во Франціи какъ по отдѣльнымъ соціальнымъ наукамъ, такъ и въ отношеніи изложенія цѣлыхъ курсовъ или системъ соціологіи.

Съ 1889 года Леонъ Мартье читаетъ въ школѣ высшихъ наукъ (École des hautes études) курсы по вопросамъ религіи у непривилизованныхъ народовъ. Въ теченіе уже нѣсколькихъ лѣтъ въ филологическомъ факультетѣ въ Бордо ведетъ курсъ соціологіи Дюркгеймъ, въ томъ же факультетѣ въ Ліонѣ популярный курсъ соціологіи ведется А. Бертраномъ. Въ нѣкоторыхъ факультетахъ существуютъ даже соціологическія семинаріи; тамъ, въ юридическомъ факультетѣ въ Бордо практическія занятія по соціологіи, устроенныя въ 1891 году проф. Дюгюи, состояли въ чтеніи и обсужденіи рефератовъ по вопросамъ соціологіи. Л. Дюгюи, въ статьѣ подъ заглавіемъ *Un Séminaire de Sociologie* [1]), самъ сообщаетъ о характерѣ занятій въ его соціологическомъ семинаріи. На его предложеніе отозвалось только семь студентовъ и, несмотря на такую малочисленность, онъ занимался съ ними въ теченіе десяти семестровъ. Онъ сообщаетъ даже, какіе были разсмотрѣны вопросы; сюда относятся: 1) существуетъ ли соціологическая наука; 2) о началѣ всякаго соціологическаго знанія; 3) существуетъ ли, на-ряду съ соціологіей какъ наукой, соціальное искусство; 4) какъ раздѣляется соціологія и 5) что такое соціальное знаніе. Вопросы, какъ видимъ, основные, и, по словамъ Дюгюи, ему удалось со своими слушателями придти въ совмѣстной работѣ къ опредѣленнымъ отвѣтамъ; при этомъ онъ излагаетъ въ общихъ чертахъ содержаніе рефератовъ и состоящихся по нимъ преній.

Подобнаго же рода соціологическій семинарій былъ учрежденъ въ Тулузѣ проф. Горьу (M. Haurion), на-ряду съ чтеніемъ курса соціологіи, хотя нѣсколько раньше онъ и заявилъ себя противникомъ такого преподаванія [2]). Въ филологическомъ факультетѣ въ Монпелье курсъ соціологіи читалъ сначала Ляпужъ (Lapouge) а затѣмъ, съ 1894 года

---

[1]) *Revue internationale de Sociologie.* 1893, № 3.

[2]) Réponse à «un docteur en droit», sur la sociologie. *Revue internationale de Sociologie.* 1894, № 5, p. 390.

М. Берне, соціологическія воззрѣнія котораго изложены выше. Первый годъ преподаванія былъ посвященъ имъ критическому введѣнію въ общую соціологію; болѣе подробно онъ остановился на вопросѣ о морали; впрочемъ, Берне, въ противоположность Дюгюи, остался недоволенъ своими слушателями: ихъ было не много, и они были мало подготовлены. Будучи профессоромъ филологическаго факультета, М. Берне признаетъ, однако, болѣе цѣлесообразнымъ пріурочить преподаваніе соціологіи къ юридическому факультету [1]). Проф. Летурно, извѣстный своими многочисленными трудами по соціологіи, въ 1895 году открылъ курсъ соціологіи, въ школѣ антропологіи (École d'Anthropologie de Paris), вопросомъ о воспитаніи въ различныхъ человѣческихъ расахъ; въ то же время, не менѣе извѣстный Габріель Тардъ началъ чтенія въ свободной школѣ политическихъ знаній (École libre des Sciences politiques de Paris), по вопросу „объ элементахъ политической соціологіи и общее приложеніе ихъ къ политикѣ; чтенія продолжались и въ 1896 году. Упомянемъ также о томъ, что въ концѣ 1895 года въ Парижѣ открылась „свободная школа соціальныхъ наукъ“ (Collège libre des sciences sociales) подъ управленіемъ Функъ-Брентано; преподаваніе должно заключать въ себѣ отчасти методологію соціальныхъ наукъ, отчасти же изложеніе экономическихъ и соціалистическихъ доктринъ [2]). Наконецъ, нельзя не упомянуть о соціологическихъ лекціяхъ извѣстнаго Р. Вормса, имя котораго не разъ упоминалось въ настоящемъ очеркѣ. Объявивши въ октябрѣ 1895 года курсъ соціологіи, онъ началъ со введенія въ общую соціологію, спеціально останавливаясь на объектѣ, раздѣленіи, методѣ и исторіи этой науки. Въ первую лекцію онъ охарактеризовалъ положеніе преподаванія соціологіи въ различныхъ странахъ, разъяснилъ ту роль, какую можетъ играть это преподаваніе и сама соціологія для общаго прогресса цивилизаціи. Лекціи продолжались и въ слѣдующемъ году, захватывая такіе интересные вопросы какъ элементы общества,

---

[1]) *M. Bernes:* «Quelques réflexions sur l enseignement de la Sociologie. *Revue.* 1895, № 8, p. 629.

[2]) Въ 1896 году здѣсь читались, между прочимъ, интересныя лекціи о соціологіи послѣ О. Конта; читалъ депутатъ докторъ Дальбе.

опредѣленіе соціальнаго факта, различные порядки соціальныхъ функцій, методологія и проч.

Изъ сказаннаго видно, что преподаваніе какъ отдѣльныхъ соціальныхъ наукъ, такъ и соціологіи, въ качествѣ самостоятельной науки, развивается во Франціи довольно быстро. Французскіе соціологи, адепты такого распространенія соціологическихъ знаній путемъ преподаванія, далеко, однако, не довольны существующими порядками и желали бы создать особые факультеты соціальныхъ наукъ или, по меньшей мѣрѣ, ввести правильное преподаваніе соціологіи, приурочивши его къ юридическому факультету. Такъ, этого послѣдняго мнѣнія держится Фернандъ Форъ, профессоръ юридическаго факультета Парижѣ [1]); правда, и онъ, въ концѣ концовъ, примыкаетъ къ первому мнѣнію, такъ какъ желаетъ присвоить юридическимъ факультетамъ соціологическій характеръ и даже переименовать ихъ въ факультеты соціальныхъ наукъ. Напротивъ, Р. Вормсъ прямо высказывается за образованіе особыхъ факультетовъ соціальныхъ наукъ. Преподаваніе соціальныхъ наукъ и соціальныхъ искусствъ, говоритъ онъ, ведется почти уже во всѣхъ университетахъ, но отличается разрозненностью, неполнотой, отсутствіемъ правильности и опредѣленности. Курсы соціологіи не имѣютъ между собою никакой связи, будучи разсѣяны по разнымъ высшимъ школамъ; требуется объединить ихъ, создавши особый факультетъ. Пріуроченіе преподаванія этихъ наукъ къ юридическимъ факультетамъ Р. Вормсъ считаетъ нецѣлесообразнымъ, такъ какъ духъ и направленіе въ современныхъ юридическихъ факультетахъ имѣютъ, по его мнѣнію, мало научнаго, въ большинствѣ случаевъ дѣло идетъ объ искусствѣ и даже о практикѣ; комментированіе текста закона и разъясненіе правильнаго примѣненія его къ различнымъ случаямъ дѣйствительной жизни—вотъ забота профессоровъ, въ особенности гражданскаго или частнаго права. Вормсъ находитъ это, впрочемъ, естественнымъ, такъ какъ подобное преподаваніе отвѣчаетъ практической потребности; главная цѣль современныхъ юри-

---

[1]) *Fernand Faure*: «La Sociologie dans les facultés de droit de France. *Revue*. 1893, № 2.

дическихъ факультетовъ—подготовить практиковъ; но въ виду того, что соціологія не имѣетъ практическаго характера, и пріурочепіе преподаванія ея къ юридическимъ факультетамъ было бы нецѣлесообразно. Филологическіе факультеты также не отвѣчаютъ этой цѣли, имѣя свои особыя традиціи и свое направленіе. Принципіально было бы наиболѣе правильно, по его мнѣнію, пріурочить преподаваніе соціальныхъ наукъ къ естественному факультету, но къ этому слишкомъ еще не подготовлены умы. Такимъ образомъ, единственнымъ правильныхъ исходомъ является образованіе особыхъ факультетовъ соціальныхъ наукъ. Что касается самой программы преподаванія, то она должна заключать въ себѣ всю совокупность соціальныхъ наукъ, классифицированныхъ сообразно съ двумя видами соціологіи—описательной и сравнительной; такимъ же путемъ должны быть распредѣлены и каѳедры. Для описательной соціологіи должны существовать не менѣе 11 каѳедръ, такъ какъ Вормсъ комбинируетъ народы, подлежащіе описанію, именно въ 11 группъ. По сравнительной соціологіи каѳедры распредѣляются опять сообразно двумъ видамъ этой соціологіи—статической и динамической. Въ первую группу входятъ каѳедры: по сравнительной географіи, сравнительной антропологіи, психологіи и филологіи, сравнительной демографіи, наконецъ, по соціальной органологіи и гистологіи. Во вторую группу наукъ входятъ каѳедры: по производству богатствъ, по ихъ распредѣленію, обмѣну и потребленію; для каждой, слѣдовательно, экономической отрасли по отдѣльной каѳедрѣ; размноженіе людей и жизнь семейная служатъ также предметами преподаванія, для чего могло бы быть образовано двѣ каѳедры; наконецъ, преподаваніе наукъ, имѣющихъ своею задачей уясненіе отношеній между людьми, требуетъ учрежденія нѣсколькихъ каѳедръ; сюда относятся каѳедры: по исторіи религій, по исторіи нравственности, искусствъ и наукъ, права и политическихъ учрежденій. Всѣхъ каѳедръ въ факультетѣ предлагается приблизительно 26, не считая еще особой каѳедры по общей соціологіи, какъ наукѣ, объединяющей путемъ синтеза всѣ отдѣльныя соціальныя науки. Помимо всего этого, должны быть организованы практическія занятія. Все это Р. Вормсъ считаетъ вполнѣ достижимымъ, такъ какъ въ научныхъ силахъ недостатка не будетъ, а требующіяся для осуществленія

этого плана огромныя матеріальныя средства должны быть даны государствомъ [1]).

Будетъ ли осуществленъ подобнаго рода проэктъ, сказать трудно; сомнѣваться же въ возможности его осуществленія мы не имѣемъ никакихъ основаній. Правда, самая идея въ отношеніи ея практическаго приложенія требуетъ еще разработки; Р. Вормсъ сдѣлалъ въ этомъ отношеніи лишь первую попытку, которая, надо думать, заставитъ высказаться и другихъ. Выше мы видѣли, что преподаваніе соціальныхъ наукъ и даже соціологіи, какъ одной науки, находитъ уже свое примѣненіе не только во Франціи, но и въ другихъ государствахъ; идея объединенія такого преподаванія въ самостоятельныхъ школахъ или факультетахъ не заключаетъ въ себѣ ничего химерическаго; отдѣльныя каѳедры по соціологіи начинаютъ уже появляться: такъ, декретомъ 22 іюня 1896 года, такая каѳедра образована въ филологическомъ факультетѣ въ Бордо и преподаваніе возложено на Дуркгейма. Это значитъ, что идея преподаванія соціологіи встрѣчаетъ уже сочувствіе въ правительствѣ. Въ матеріальныхъ средствахъ недостатка, конечно, не будетъ; Франція одна изъ тѣхъ странъ, гдѣ на народное образованіе не жалѣютъ денегъ. Есть, однако, одно, на первый взглядъ, довольно важное соображеніе, подрывающее довѣріе къ пользѣ такого преподаванія. Говорятъ, соціологія, въ смыслѣ даже совокупности соціальныхъ знаній, а тѣмъ болѣе въ качествѣ самостоятельной науки, слишкомъ еще мало разработана, слишкомъ еще мало даетъ истинъ, чтобы сдѣлаться предметомъ преподаванія. На это слѣдуетъ замѣтить, что изъ всѣхъ преподаваемыхъ наукъ одинъ разработаны больше, другія меньше, и нѣтъ ни одной вполнѣ закопченной науки. Въ преподаваніи далеко не всегда излагаются одни только истины, а весьма часто гипотезы и мнѣнія ученыхъ. Правовѣдѣніе давно уже разрослось въ самостоятельную систему наукъ и давно пріобрѣло право гражданства въ университетскомъ преподаваніи, а между тѣмъ вопросъ о томъ, что такое право и до сихъ поръ вызываетъ разногласія. Такихъ примѣровъ можно было бы пред-

[1]) *R. Worms.* «Une faculté des sciences sociales. *Revue internationale de Sociologie.* 1895, № 11.

ставить множество. Все это, однако, не мѣшаетъ преподаванію правовѣдѣнія; не можетъ и не должно оно препятствовать и преподаванію наукъ соціальныхъ. Послѣднія, не претендуя пока на названіе и значеніе наукъ точныхъ, не выдавая свои положенія за непреложныя истины, могутъ принести все же дѣлу общественнаго образованія огромную пользу. Имѣя въ виду одну конечную и великую цѣль—уясненіе закономѣрности общественныхъ явленій, чуждыя какого бы то ни было практическаго направленія, они могутъ, при всемъ ихъ несовершенствѣ, оказать благодѣтельное вліяніе на воспитаніе мышленія, дѣлая его болѣе серьезнымъ, заставляя смотрѣть на общественныя явленія не какъ на дѣло случая или произвола, но какъ на результатъ предшествовавшихъ и сосуществующихъ причинъ, какъ на видовое проявленіе и обнаруженіе началъ и законовъ, присущихъ всему міровому порядку. Такимъ образомъ, значеніе преподаванія соціологіи обнаруживается пока не столько въ строго-научномъ отношеніи, сколько въ воспитательномъ. Въ концѣ концовъ, мы не можемъ не высказать, что всѣ соціологическія начинанія французскихъ ученыхъ, ихъ неустанная въ этомъ отношеніи энергія, ихъ стремленіе заставить возможно большее число лицъ интересоваться и заниматься вопросами соціологіи, ихъ усиленная дѣятельность въ видахъ обоснованія этой науки, что все это дѣлаетъ большую честь какъ самимъ ученымъ, такъ и тому обществу, которое ихъ создаетъ.

Глава двѣнадцатая.

Роль общественныхъ наукъ въ дѣлѣ образованія и воспитанія.

I.

Съ тѣхъ поръ, какъ воспитаніе и образованіе сдѣлались предметомъ сознательной дѣятельности людей, постепенно вырабатывались различные средства и способы, при которыхъ предполагалось возможнымъ наилучшее достиженіе намѣченной, цѣли, т. е. интеллектуальнаго и моральнаго развитія человѣка. Въ теченіе вѣковъ постепенно, одни за другими, выступаютъ органы образовательной дѣятельности; роль церкви смѣняется ролью государства, наряду съ которымъ мало-по-малу начинаютъ проявлять просвѣтительную дѣятельность разнообразныя общественныя соединенія и частныя лица. Государство приходитъ на помощь дѣлу образованія съ своими юридическими, организаціонными и матеріальными средствами; наука вообще и педагогика въ частности раскрываютъ, въ какомъ направленіи должна идти просвѣтительная работа, каковы тѣ духовныя орудія, при помощи которыхъ можно и должно воздѣйствовать на интеллектуальную и моральную сферу человѣка. Однако, государство и наука не всегда идутъ рука объ руку въ дѣлѣ достиженія общей цѣли; педагогическія системы и теоріи смѣняютъ одна другую и далеко оставляютъ за собою медленный поступательный ходъ государства;

послѣднее озабочено не одними только образовательными цѣлями; его задача сложнѣе; оно стремится регулировать всѣ явленія общественной жизни, оберегать порядокъ и безопасность: оно содѣйствуетъ и образованію не безусловно, но считаясь со многими другими требованіями, содѣйствуетъ постольку, поскольку это согласно, въ каждый данный моментъ времени, со всѣми другими существенными его интересами. Отсюда и разладъ между наукой и жизнью: отсюда образованность высшихъ классовъ и невѣжество массъ. Наука далеко опережаетъ жизнь; не игнорируя большинства государственныхъ требованій, она, однако, считаетъ вполнѣ возможнымъ распространеніе образованія и на массы; она вырабатываетъ средства и способы такого распространенія; она разграничиваетъ профессіональное образованіе отъ общаго; создаетъ систему послѣдняго, въ видѣ элементарнаго, средняго и высшаго образованія; считаясь не только съ государственными, но и съ соціальными условіями, наука стремится установить истинную природу общаго образованія. Формальныя знанія разграничиваются отъ матеріальныхъ; развитіе умственныхъ силъ не отождествляется съ пріобрѣтеніемъ знаній о явленіяхъ окружающаго насъ міра; ту и другую сторону образованія наука стремится привести въ гармонію. Придавая огромное значеніе знакомству съ внѣшнимъ міромъ, педагогическая научная теорія не можетъ не замѣчать двухъ порядковъ міровыхъ явленій—естественнаго, существующаго и развивающагося въ общемъ и цѣломъ внѣ вліяній человѣческаго ума, и общественнаго, терпящаго на себѣ, на-ряду съ естественными причинами, и непосредственное воздѣйствіе человѣческаго мышленія и сознательной человѣческой дѣятельности. Естествовѣдѣніе и обществовѣдѣніе—вотъ двѣ научныя области, знакомящія насъ со всѣми явленіями окружающаго насъ міра; здѣсь мы находимъ источникъ матеріальныхъ знаній, возможность и средства достигнуть того, что мы можемъ назвать общимъ образованіемъ.

Вся совокупность явленій міровой жизни составляетъ для людей, какъ разумныхъ и самосознающихъ существъ, объектъ изученія. Раскрыть тайны природы, разгадать ея законы, уяснить связь между явленіями и такимъ путемъ представить весь познаваемый міръ, какъ одно цѣлое, наконецъ, если возможно, постигнуть, или, по крайней мѣрѣ, стремиться постиг-

нуть причину и цѣль жизни—вотъ великія задачи человѣчества; но послѣднее только въ очень немногихъ своихъ представителяхъ вооружено и обставлено извѣстными средствами и условіями, при наличности которыхъ только и возможно стремиться къ осуществленію названныхъ великихъ задачъ. Наука составляетъ жизненное призваніе немногихъ лицъ; только немногіе возвышаются до пониманія и усвоенія великихъ истинъ мірового порядка, притомъ же обыкновенно лишь въ опредѣленныхъ областяхъ или сферахъ этого порядка, и только совсѣмъ уже единичныя лица возвышаются до возможно полнаго и цѣльнаго пониманія и представленія всей совокупности явленій міровой жизни. Это выдающіеся умы, геніи, рождающіеся вѣками. Большинство же людей, какъ во всемъ человѣчествѣ, такъ и въ каждомъ отдѣльномъ обществѣ, не возвышается и не можетъ возвыситься даже до обыкновеннаго научнаго уровня знаній. Но если наука, какъ таковая, составляетъ удѣлъ немногихъ, то опредѣленный, нѣкоторый по крайней мѣрѣ, комплексъ знаній относительно окружающихъ насъ явленій міровой жизни долженъ принадлежать всѣмъ и каждому. Такимъ образомъ, можно сказать, что тотъ минимумъ знаній о міровомъ порядкѣ, который можетъ и долженъ сдѣлаться достояніемъ всѣхъ и каждаго, и будетъ характеризовать собою общее образованіе: всѣ знанія, о которыхъ здѣсь говорится, входятъ въ двѣ вышеупомянутыя научныя области—естествовѣдѣнія и обществовѣдѣнія. Однако, найдутся, вѣроятно, скептики, которые спросятъ, для чего же собственно нужно всѣмъ и каждому знанія, хотя бы даже и минимальныя, о явленіяхъ окружающаго насъ міра? Развѣ для большинства недостаточно ограничиться одними формальными знаніями и нѣкоторымъ уровнемъ умственнаго развитія? Эти знанія нужны для того, чтобы увеличить сумму человѣческаго благополучія на землѣ; они нужны для того, чтобы была удовлетворена потребность человѣческаго ума, а это удовлетвореніе всегда составляетъ нѣкоторый плюсъ къ общей суммѣ блага. Хотя современный человѣкъ въ большинствѣ случаевъ и поглощенъ практическими интересами, хотя вся его дѣятельность и сводится, въ сущности, къ борьбѣ за существованіе, къ стремленію занять на жизненномъ пиру не самое послѣднее мѣсто, все же его умственный взоръ нерѣдко приковывается къ загадочнымъ на первый взглядъ явленіямъ ок-

ружающей его жизни, нерѣдко возникаетъ потребность ума проникнуть въ эти тайны; чѣмъ болѣе проникаетъ человѣкъ своимъ умомъ и сознаніемъ въ сложный міръ окружающихъ его явленій, тѣмъ болѣе увеличивается степень его духовной удовлетворенности, тѣмъ выше онъ становится въ качествѣ разумнаго и самосознающаго существа. Итакъ, если знанія о явленіяхъ окружающаго насъ міра составляютъ потребность современнаго человѣка, если удовлетвореніе этой потребности увеличиваетъ сумму человѣческаго блага, то наука, государство и общество должны несомнѣнно, въ силу хотя бы однихъ этическихъ требованій, прійти на помощь всѣмъ и каждому въ дѣлѣ удовлетворенія этой потребности. Міръ духовный, богатства и сокровища ума не должны быть монополизированы. Государство, пользуясь услугами науки, имѣютъ полную возможность сдѣлать эти сокровища достояніемъ каждаго гражданина, хотя бы и не въ одинаковой степени, считаясь съ условіями жизни. Одни, поставленные въ болѣе благопріятныя условія матеріальнаго и духовнаго характера, могутъ воспользоваться большими знаніями, другіе меньшими; но эта разница должна касаться деталей, общая же и дѣйствительная природа явленій должна быть представляема каждымъ въ истинномъ ея свѣтѣ. Вотъ почему нельзя не признать вполнѣ правильнымъ раздѣленіе общаго образованія на три ступени—низшую, среднюю и высшую. Дѣйствительный минимумъ этого образованія будетъ относиться собственно только къ низшей ступени, средняя же и высшая будутъ представлять, такъ сказать, относительные минимумы образованія, доступные лицамъ, поставленнымъ въ болѣе благопріятную жизненную обстановку. Итакъ, наука стремится изучить міръ какъ въ цѣломъ, такъ и въ отдѣльныхъ его проявленіяхъ; добытыми результатами она должна дѣлиться со всѣмъ человѣчествомъ, поскольку это для него возможно. Органами или орудіями, при помощи которыхъ научныя данныя объ окружающемъ насъ мірѣ становятся доступными въ той или другой степени, въ томъ или другомъ объемѣ, всѣмъ и каждому, и являются общеобразовательныя школы. Послѣднія, въ видахъ достиженія указанной цѣли, стремятся прежде всего обезпечить учащимся соотвѣтствующій уровень умственнаго развитія, пользуясь для этого формальными знаніями, такъ какъ безъ нѣкотораго запаса умственныхъ силъ невозможно и приступить къ усвоенію

и пониманію окружающихъ насъ явленій. Наконецъ, общеобразовательной школѣ должна быть присвоена нѣкоторая воспитательная роль; мы хотимъ сказать, что нѣкоторый минимумъ нравственныхъ правилъ долженъ, подобно минимуму знаній, составлять достояніе всѣхъ и каждаго; это можетъ быть достигнуто только при помощи общеобразовательной школы, независимо отъ вліяній семьи и общества. Воспитательная задача общеобразовательной школы не можетъ идти слишкомъ далеко; она ограничивается стремленіемъ развить элементарныя нравственныя чувства и понятія. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что общеобразовательная школа имѣетъ двѣ цѣли—образовательную и воспитательную; образовательная распадается, въ свою очередь, на двѣ: формальную—развитіе ума и душевныхъ способностей и матеріальную—сообщеніе извѣстнаго минимума знаній относительно окружающихъ насъ явленій. Представить себѣ задачи общаго образованія въ какомъ-либо иномъ видѣ довольно трудно. Все, что касается практической жизни, удовлетворенія матеріальныхъ потребностей, развитія и усовершенствованія прикладныхъ знаній, улучшенія матеріальныхъ условій жизни въ томъ или другомъ отношеніи, все это можетъ быть, въ извѣстной степени, достигнуто при помощи профессіональнаго образованія. На долю же общаго остается именно то, что указано выше. Такимъ образомъ, общая школа есть представительница науки, поскольку послѣдняя должна быть достояніемъ всѣхъ и каждаго; школа профессіональная—представительница искусства, понимая это слово въ обширномъ смыслѣ. Не слѣдуетъ, однако, думать, что общая образовательная школа совсѣмъ уже чужда искусству. Благодаря преподаванію естественныхъ и общественныхъ наукъ, т.-е. благодаря сообщенію учащимся нѣкотораго минимума знаній о природѣ окружающихъ насъ явленій, общеобразовательная школа могла бы научать совершенно особаго рода искусству, котораго не даетъ ни одна профессіональная школа,—искусству жить въ качествѣ разумнаго существа, искусству правильно относиться къ явленіямъ физической природы и къ событіямъ общественной жизни, избѣгать многихъ ошибокъ въ своихъ отношеніяхъ ко всему окружающему, устраивать и приспособлять свою жизнь согласно съ природой окружающихъ явленій, наконецъ, пользоваться и прикладными знаніями въ практи-

ческой жизни не механически или автоматически, но опять-таки разумно и сознательно, подъ вліяніемъ и руководствомъ обобщающаго характера общеобразовательныхъ знаній.

II.

Преподаваніе естественныхъ и общественныхъ наукъ должно играть главную роль въ системѣ общаго образованія. Въ настоящемъ очеркѣ мы имѣемъ въ виду остановиться исключительно на наукахъ общественныхъ, поскольку послѣднія могутъ и должны составлять предметъ общаго образованія. Система общаго образованія въ огромномъ большинствѣ цивилизованныхъ государствъ построена по одному и тому же образцу; на низшей и средней стадіяхъ въ ней преобладаютъ формальныя знанія; что касается высшей общеобразовательной школы, то ея почти вовсе не существуетъ, такъ какъ университеты всюду являются, въ сущности, школами профессіональными. Роль, которую играютъ въ системѣ общаго образованія естествовѣдѣніе и обществовѣдѣніе, пока еще крайне ничтожна; въ особенности это надо сказать о наукахъ общественныхъ. Идея ввести обществовѣдѣніе въ систему общаго образованія находитъ, однако, уже много сторонниковъ и мало-по-малу осуществляется. Примѣръ этого даютъ намъ Франція, Бельгія, Финляндія, Америка, главнымъ образомъ, однако, въ отношеніи высшей ступени общаго образованія. Американскіе писатели берутъ на себя пропаганду идеи распространенія преподаванія общественныхъ наукъ и на низшія стадіи общаго образованія. Въ этомъ отношеніи заслуживаетъ упоминанія американскій ученый Эдмундъ Джемсъ, обнародовавшій недавно въ изданіяхъ американской академіи политическихъ и соціальныхъ наукъ статью подъ заглавіемъ: „Мѣсто политическихъ и соціальныхъ наукъ въ современномъ воспитаніи“ [1]). Главная мысль, которую онъ проводитъ черезъ всю свою статью, заключается въ томъ, что знаніе природы окружающихъ насъ явленій общественной жизни должно быть присуще каждому гражданину, въ особенности въ такой странѣ, какъ Америка,

[1]) *Edmund J. James*: «The Place of the political and social sciences in modern education», 1893.

гдѣ государственное устройство и управленіе покоятся на демократическихъ основахъ, гдѣ всѣ и каждый призваны участвовать въ рѣшеніи государственныхъ и общественныхъ вопросовъ. Такой высокой ступени политической культуры должно соотвѣтствовать и соціально-политическое образованіе народа. Если участіе въ государственной дѣятельности требуетъ извѣстнаго минимума знаній и если оно распространено на всѣхъ и каждаго, то, очевидно, этотъ минимумъ знаній также долженъ быть принадлежностью всѣхъ и каждаго. Чтобы этого достигнуть, слѣдуетъ ввести преподаваніе политическихъ и общественныхъ наукъ во всѣ стадіи образованія, начиная съ низшихъ и кончая высшими. Въ особенности онъ обращаетъ вниманіе на науки хозяйственныя и государственныя. Рекомендуя преподаваніе общественныхъ наукъ, американскій ученый имѣетъ, такимъ образомъ, въ виду по преимуществу развитіе и усовершенствованіе демократическаго управленія. Мысль автора является правильною не въ отношеніи только демократическихъ структуръ, но и многихъ другихъ, принадлежащихъ къ низшимъ стадіямъ развитія. Даже въ государствахъ съ единоличною верховною властью существуютъ различныя формы общественнаго управленія т.-е. участія общества въ государственномъ управленіи, существуетъ, слѣдовательно, потребность въ соотвѣтствующихъ знаніяхъ и развитіи. Общественное управленіе, являясь практическою школой политическаго воспитанія, и само предполагаетъ въ общественныхъ дѣятеляхъ наличность опредѣленной подготовки; по крайней мѣрѣ, такая подготовка представляется въ высшей степени желательною. Все это, конечно, не подлежитъ сомнѣнію: дѣло, однако, въ томъ, что точка зрѣнія Э. Джемса на значеніе общественныхъ наукъ въ дѣлѣ образованія страдаетъ нѣкоторою узкостью; общественныя науки несомнѣнно могутъ оказать великую услугу дѣлу государственнаго управленія, но ихъ роль этимъ не исчерпывается. За государствомъ и обществомъ не слѣдуетъ позабывать объ индивидуумѣ, о человѣческой личности. Если общественныя науки имѣютъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ практическое значеніе, то не менѣе цѣннымъ должно быть признано ихъ значеніе теоретическое, поскольку они обнаруживаютъ его въ дѣлѣ общаго образованія, на-ряду съ науками естественными. Каково ихъ значеніе въ этой области, бы-

ло указано въ общихъ чертахъ выше. Здѣсь мы войдемъ въ ближайшее разсмотрѣніе этого вопроса въ примѣненіи къ системѣ общаго образованія въ Россіи.

Въ послѣдніе годы у насъ обращено особенное вниманіе на профессіональное, главнымъ образомъ, промышленное и техническое образованіе. Подготовить людей практики, пригодныхъ и полезныхъ въ области различнаго рода производствъ и предпріятій, ослабить тѣмъ самымъ приливъ учащихся въ классическія и другія общеобразовательныя школы — вотъ преобладающее стремленіе образовательной политики послѣднихъ лѣтъ. Заботы о профессіональномъ образованіи начались у насъ еще съ Петра Великаго, а въ настоящее время, несомнѣнно, потребность въ такомъ образованіи увеличилась въ нѣсколько разъ. Вотъ почему нельзя не сочувствовать тѣмъ усиленнымъ стремленіямъ правительства, которыя направлены къ развитію техническаго образованія. Но слѣдуетъ ли отсюда, что, поощряя профессіональное образованіе, мы должны позабыть объ общемъ образованіи и оставить его въ томъ мало удовлетворительномъ состояніи, въ которомъ оно находится въ настоящее время? Думаемъ, что нѣтъ. Система общаго образованія развивается, конечно, какъ и все въ общественной жизни, постепенно; однако, она гораздо менѣе свободна въ своемъ развитіи, чѣмъ любая иная отрасль народной жизни. Проходятъ иногда десятки лѣтъ, а система остается безъ малѣйшихъ измѣненій, несмотря на то, что она перестала уже соотвѣтствовать росту общественныхъ потребностей. Вопросъ о томъ, что́ такое общее образованіе и какова должна быть общеобразовательная школа, въ различное время рѣшался у насъ различно. Было время, когда ни у правительства, ни въ обществѣ не существовало вовсе никакого понятія и представленія объ общемъ образованіи, когда образованіе профессіональное исключительно господствовало и исчерпывало собою всю образовательную систему. Таково было время Петра I. Затѣмъ возникла идея общаго образованія, въ особенности въ царствованія Екатерины II и Александра I; въ качествѣ общеобразовательныхъ школъ появились съ теченіемъ времени уѣздныя училища, губернскія училища или гимназіи и университеты. Но въ чемъ собственно должно состоять общее образованіе, что оно такое по своему существу для чего оно необходимо, кому и въ какой степени оно не-

обходимо,—на всѣ эти вопросы даже въ настоящее время не всегда можно получить обстоятельный отвѣтъ. Напрасно мы стали бы искать такого отвѣта и въ законодательствѣ, хотя самый терминъ „общее образованіе“ законодателю знакомъ и примѣняется имъ главнымъ образомъ къ среднимъ школамъ—гимназіямъ и реальнымъ училищамъ. О лицахъ, кончившихъ курсъ въ этихъ учебныхъ заведеніяхъ, говорятъ какъ объ имѣющихъ среднее общее образованіе; самыя школы называются общеобразовательными, но ни въ законодательствѣ, ни въ обществѣ какъ цѣломъ, не существуетъ яснаго и правильнаго представленія о томъ, что́ такое общее образованіе. Здѣсь, повидимому, сложилось болѣе ясное представленіе о средствахъ, нежели о цѣли; установился взглядъ, по которому древніе и новые языки, математика и другіе предметы ведутъ именно къ общему образованію; изученіе этихъ предметовъ какъ бы становится уже само по себѣ достаточнымъ ручательствомъ, что общее образованіе будетъ пріобрѣтено; что́ такое общее образованіе само по себѣ, это не столько понимается, сколько чувствуется, но и чувствуется очень смутно. Установилось, однако, и у насъ довольно твердо, что общее образованіе должно заключать въ себѣ три ступени—низшую, среднюю и высшую, соотвѣтственно съ чѣмъ у насъ, какъ и всюду, существуютъ низшія, среднія и высшія школы, долженствующія играть роль общеобразовательныхъ учрежденій. Нѣкоторыя изъ ступеней общаго образованія представляютъ у насъ свои подраздѣленія: такъ низшія или народныя школы раздѣляются на начальныя, сельскія двуклассныя и городскія; среднія представляютъ два вида—гимназіи и реальныя училища, изъ которыхъ первыя имѣютъ низшую ступень подъ именемъ прогимназій. Каждая изъ двухъ первыхъ ступеней общаго образованія, т.-е. низшая и средняя, должна удовлетворять двумъ цѣлямъ: служить подготовленіемъ къ непосредственно высшей ступени и представлять собою въ то же время законченное цѣлое. Высшая ступень общаго образованія преслѣдуетъ, конечно, только одну послѣднюю цѣль. Такая система общаго образованія обусловливается, какъ объ этомъ говорилось и выше, не только постепенностью образованія, но и неравенствомъ соціальныхъ условій и невозможностью, слѣдовательно, для всѣхъ и каждаго воспользоваться одинаковымъ съ другими общимъ образованіемъ. Остановимся,

въ частности, на каждой изъ трехъ ступеней общаго образованія.

Низшая школа въ ея современномъ видѣ до нѣкоторой степени удовлетворяетъ только первой изъ сейчасъ упомянутыхъ цѣлей; самостоятельнымъ же органомъ общаго образованія она не служитъ, такъ какъ все обученіе въ ней носитъ слишкомъ формальный характеръ; она вовсе не ставитъ себѣ задачей научить хотя бы въ нѣкоторой степени пониманію явленій общественной жизни и физической природы. Чтобы придать этой школѣ законченность, сдѣлать ее самостоятельнымъ органомъ общаго образованія, необходимо нѣсколько расширить программу преподаванія путемъ введенія въ нее обществовѣдѣнія и естествовѣдѣнія въ элементарномъ изложеніи; въ начальной школѣ можно было бы ограничиться введеніемъ въ число предметовъ преподаванія географіи, естественной исторіи, а равно морали и эстетики—того и другого въ качествѣ искусствъ. Въ программу преподаванія въ двухклассной сельской школѣ и въ городскомъ училищѣ можно бы ввести и общественныя науки. Такое расширеніе программы низшей школы на первый взглядъ можетъ показаться несообразнымъ и несбыточнымъ; нижеслѣдующее изложеніе имѣетъ цѣлью разъяснить неосновательность такого предположенія. Остановимся исключительно на общеобразовательномъ значеніи обществовѣдѣнія.

Обществовѣдѣніе, понимаемое въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ наука о структурѣ человѣческихъ обществъ, даетъ не только богатую пищу для ума и размышленія, т.-е. не только способствуетъ развитію мышленія, но и обогащаетъ человѣка весьма цѣнными знаніями. Какъ наука молодая, она находится пока еще въ первомъ періодѣ своего развитія—періодѣ описательномъ и конструктивномъ. Описать съ возможною полнотою всѣ существующіе на земной планетѣ общественные союзы по ихъ организаціоннымъ признакамъ, по характеру тѣхъ связей, которыя соединяютъ индивидуумовъ въ эти союзы, опредѣлить такимъ путемъ организаціонную природу общественныхъ соединеній, классифицировать ихъ, т.-е. соединить въ группы и установить между ними внутреннюю связь—вотъ первые и необходимые пріемы обществовѣдѣнія какъ науки о структурѣ человѣческихъ обществъ. Сравнительно-историческое изученіе послѣдовательнаго развитія каждой изъ такихъ об-

щественныхъ группъ, открытіе здѣсь общихъ началъ, отысканіе закономѣрности въ развитіи общественныхъ структуръ составляетъ вторую, гораздо болѣе сложную задачу обществовѣдѣнія. Далѣе этого чистая наука и идти не можетъ. Мыслима, конечно, особая форма этой науки въ видѣ соціологической политики, предначертывающей если не идеалы соціальной структуры, то, по крайней мѣрѣ, непосредственно слѣдующія стадіи этой структуры: въ основаніи такихъ предначертаній долженъ лежать, конечно, тотъ комплексъ научно-установленныхъ данныхъ о закономѣрности въ развитіи соціальныхъ структуръ, какой будетъ находиться въ распоряженіи обществовѣдѣнія, какъ чистой науки: такимъ образомъ, если возможна соціологическая политика, то возникновеніе и развитіе ея вполнѣ будетъ обусловливаться уровнемъ развитія обществовѣдѣнія, какъ науки чистой.

Вотъ содержаніе и цѣли обществовѣдѣнія въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, т.-е. какъ науки о структурѣ человѣческихъ обществъ. Спрашивается, что можетъ извлечь изъ этой науки общее образованіе; говоря другими словами, что можетъ удѣлить соціологія въ ту сокровищницу знаній, въ обладаніи которой долженъ находиться каждый образованный человѣкъ? Здѣсь, слѣдовательно, идетъ рѣчь не о томъ, что даетъ соціологія какъ наука вообще, но лишь о томъ, что можетъ изъ всего этого сдѣлаться достояніемъ не однихъ только спеціалистовъ, но и каждаго образованнаго человѣка, а въ извѣстной степени и вообще каждаго человѣка.

Если въ настоящее время соціологія далеко не можетъ насъ удовлетворить въ отношеніи раскрытія закономѣрности въ развитіи общественныхъ структуръ, то все же она можетъ обогатить насъ цѣлою массой весьма цѣнныхъ конкретныхъ знаній, обязанныхъ своимъ существованіемъ ея описательному пріему. Она раскрываетъ передъ нами чрезвычайно любопытную картину разселенія и организаціи человѣческихъ обществъ на нашей планетѣ. Государства, народности, племена, сословія, классы,—однимъ словомъ, всѣ общественные союзы, обусловливаемые въ своемъ существованіи физіологическимъ и культурнымъ факторами, будучи изучаемы въ извѣстной послѣдовательности, дадутъ богатую пищу уму; помимо того, даваемыя описательнымъ обществовѣдѣніемъ знанія сами по себѣ очень цѣнны, такъ какъ знакомятъ насъ не только съ

окружающими насъ непосредственно общественными явленіями, но и съ универсальнымъ фактомъ единства или общности въ соціальныхъ структурахъ.

Другой вопросъ—какъ распредѣлить обществовѣдѣніе въ системѣ общаго образованія. Для каждаго понятно, что здѣсь, какъ и всюду въ дѣлѣ преподаванія, должны имѣться въ виду степень умственнаго развитія учащихся, ихъ способность понимать сообщаемыя свѣдѣнія и интересоваться ими. Считаясь съ этимъ требованіемъ, мы все же думаемъ, что преподаваніе обществовѣдѣнія могло бы быть проведено черезъ всю систему общихъ образовательныхъ учрежденій, т.-е. черезъ школу низшую, среднюю и высшую. Выше мы уже замѣтили, что такая мысль на первый взглядъ могла бы показаться невыполнимою, по крайней мѣрѣ, въ отношеніи низшей школы. Конечно, слово „обществовѣдѣніе“, а въ особенности „соціологія“, далеко не вошло еще въ нашъ обиходъ: это не то, что географія или исторія, слово это какъ-то еще пугаетъ, въ немъ многіе усматриваютъ даже нѣчто опасное. Здравомыслящіе люди, однако, понимаютъ, что это плодъ недоразумѣнія и что соціологія, какъ и всякая другая наука, не можетъ заключать въ себѣ никакой опасности; а затѣмъ, чтобы понять, почему преподаваніе этой науки возможно даже въ низшей школѣ, надо припомнить, что въ первой своей стадіи эта наука имѣетъ лишь описательный характеръ и что даже и теперь часть ея преподается въ низшихъ и среднихъ школахъ, входя въ составъ географіи. Описаніе различныхъ народовъ, племенъ, государствъ, городовъ относится несомнѣнно къ соціологіи и должно быть выдѣлено изъ географіи; здѣсь эти вопросы излагаются на-ряду съ массой другихъ данныхъ, разобщаются, внутренняя связь между ними разрывается, а вмѣстѣ съ тѣмъ утрачивается ихъ истинное соціологическое значеніе. Географія должна остаться, конечно, важнымъ предметомъ въ системѣ общаго образованія, будучи описаніемъ земли—ея формы, поверхности, водныхъ пространствъ и проч., но она не должна заключать въ себѣ элементовъ постороннихъ. Все, что касается устройства тѣхъ или другихъ человѣческихъ обществъ, должно быть выдѣлено изъ географіи и введено въ соціологію Здѣсь, въ связной системѣ, все это получитъ живой интересъ. Такимъ образомъ, преподаваніе обществовѣдѣнія на второй ступени низшей школы могло бы заключать въ себѣ

общее описаніе, и притомъ возможно наглядное, т.-е. дополняемое рисунками, картами, глобусами, разнообразныхъ общественныхъ соединеній, каковы расы, народы, племена, роды, семьи, государства, сословія, классы, корпораціи. Однако, здѣсь не должна быть упущена изъ виду главная цѣль—изученіе общественныхъ структуръ; слѣдовательно, въ отношеніи каждой изъ перечисленныхъ общественныхъ группъ должна быть выяснена, прежде всего, та связь, которая соединяетъ людей въ общества; связь эта—или физіологическая или культурная; такъ, при описаніи расъ, племенъ, родовъ и семей вниманіе должно быть обращено на факторъ физіологическій; при описаніи государствъ, сословій, классовъ—на факторъ культурный. Опредѣленіе природы этихъ союзовъ, классификація ихъ, опредѣленіе, хотя бы и самое общее, ихъ взаимныхъ отношеній, установленіе общей картины всѣхъ общественныхъ союзовъ, хотя бы по немногимъ, но основнымъ и характернымъ признакамъ—вотъ примѣрное содержаніе обществовѣдѣнія, какъ общеобразовательнаго предмета въ низшей школѣ. Не слѣдуетъ забывать, что мы имѣемъ въ виду низшую школу, реформированную въ качествѣ самостоятельнаго органа общаго образованія, приспособленную для удовлетворенія насущныхъ образовательныхъ потребностей низшихъ классовъ населенія, т.-е. всего нашего крестьянства и низшихъ слоевъ городскаго населенія. Преподаваніе обществовѣдѣнія въ томъ тѣсномъ смыслѣ, какъ о немъ говорилось, могло бы быть пріурочено къ двухкласснымъ или трехкласснымъ сельскимъ и городскимъ школамъ, съ шестилѣтнимъ курсомъ.

Та часть соціологіи, о которой только что говорилось и которую мы назвали соціологіей въ тѣсномъ смыслѣ, въ качествѣ науки о соціальныхъ структурахъ, очевидно, представляетъ собою въ сущности ученіе о соціальной статикѣ; другая часть составляетъ соціальную динамику, ученіе о соціальной жизни, являющейся предметомъ многихъ отдѣльныхъ общественныхъ наукъ. Каждая изъ этихъ наукъ, хотя и не въ одинаковой степени, могла бы найти мѣсто въ системѣ общаго образованія.

Наука, извѣстная подъ именемъ политической экономіи и преподаваемая почти исключительно въ высшей школѣ, могла бы съ большею пользой для дѣла быть приспособлена не только къ средней, но и къ низшей школѣ, могла бы и здѣсь

явиться хорошимъ общеобразовательнымъ средствомъ. И здѣсь, какъ и во всѣхъ прочихъ предметахъ общаго образованія, слѣдуетъ идти отъ простого къ сложному въ строгой послѣдовательности и въ соотвѣтствіи съ возрастомъ и развитіемъ учащихся. Въ низшей школѣ можно было бы ограничиться введеніемъ въ науку объ общественномъ хозяйствѣ: первоначальныя понятія объ отношеніяхъ людей къ міру матеріальныхъ благъ, о потребностяхъ въ этихъ благахъ, о цѣнностяхъ, объ имуществѣ, хозяйствѣ и вообще хозяйственной дѣятельности людей. Здѣсь же могло бы найти мѣсто общедоступное изложеніе исторіи хозяйственной жизни народовъ въ видѣ послѣдовательной характеристики отдѣльныхъ ступеней экономическаго быта. Сообщеніе свѣдѣній экономическаго характера учащимся низшихъ школъ мы наблюдаемъ и теперь, но, какъ и въ отношеніи общественнаго устройства, въ крайне отрывочномъ видѣ. Они содержатся опять же въ географіи, которая оказывается, такимъ образомъ, какою-то энциклопедіей наукъ. Въ любомъ учебникѣ географіи для младшаго возраста мы найдемъ цѣлую массу разрозненныхъ свѣдѣній о тѣхъ или другихъ сторонахъ хозяйственной жизни, о фабрикахъ, заводахъ, сельскомъ хозяйствѣ, торговлѣ, ввозѣ и вывозѣ товаровъ и т. п.; удержать ихъ въ памяти надолго нѣтъ физической возможности, да, конечно, и никакой надобности. До чего отрывочно изложеніе хозяйственныхъ свѣдѣній, читатель можетъ видѣть изъ слѣдующихъ примѣровъ. Въ учебникахъ географіи Россіи, послѣдняя дѣлится по свойствамъ природы и занятіямъ жителей на семь пространствъ; въ каждомъ изъ нихъ перечисляются губерніи, а въ губерніяхъ города слѣдующимъ образомъ: Архангельскъ, привозятся: колоніальные товары, рыба, соль; вывозятся—ленъ, пенька, льняное сѣмя, хлѣбъ и товары лѣсные. Каргополь—торговля мѣхами. Великій Устюгъ—центръ бѣломорской торговли; складъ щетины для заграницы. Торжокъ—шитье золотомъ и шелками, сафьянныя издѣлія. Гжель—фарфоровые и фаянсовые заводы и т. п. Въ этомъ духѣ дается характеристика хозяйственной жизни всѣхъ губернскихъ и очень многихъ уѣздныхъ городовъ Россіи, а также безчисленнаго множества городовъ иностранныхъ. Все это не что иное какъ справочные указатели, полезные для промышленниковъ и для всякаго человѣка, нуждающагося въ справкахъ, но совершенно безполезные для об-

щаго образованія. Для этого послѣдняго хозяйственныя свѣдѣнія могутъ быть пригодными лишь при извѣстной ихъ систематизаціи и какъ иллюстрація къ соотвѣтствующимъ отдѣламъ политической экономіи, какъ науки.

Науки о правѣ и управленіи, преподаваемыя въ настоящее время исключительно въ высшихъ спеціальныхъ школахъ, каковы юридическіе факультеты университетовъ, могли бы, повидимому, также сдѣлаться предметомъ общаго образованія не только въ средней, но и въ низшей школѣ. Преподаваніе этихъ наукъ въ низшей школѣ, какъ самостоятельномъ общеобразовательномъ органѣ для низшихъ слоевъ населенія, должно слѣдовать за элементарнымъ ученіемъ о государствѣ и по своему объему ему соотвѣтствовать; такимъ образомъ, здѣсь могло бы найти мѣсто изложеніе въ простой и удобопонятной формѣ ученія о положительномъ правѣ или законѣ, объ изданіи законовъ и ихъ значеніи для населенія и должностныхъ лицъ: изложеніе важнѣйшихъ судебныхъ и административныхъ законовъ, въ особенности имѣющихъ широкое примѣненіе въ крестьянской жизни.

Такимъ путемъ, явленія общественной жизни—организаціонныя, хозяйственныя и политико-юридическія—могутъ и должны, на нашъ взглядъ, войти, какъ предметы преподаванія, въ систему общаго образованія, располагаясь въ извѣстной постепенности по всѣмъ тремъ стадіямъ этого образованія, начиная съ низшей школы. Всѣ эти явленія даютъ себя чувствовать въ дѣйствительной жизни на каждомъ шагу, хотя далеко не каждый можетъ въ нихъ оріентироваться, такъ какъ въ калейдоскопѣ общественной жизни они какъ бы смѣшаны въ хаотическомъ безпорядкѣ; чтобы относиться къ нимъ сознательно, съ достаточною правильностью ихъ разграничивать, дѣлать надлежащую оцѣнку ихъ значенія, для всего этого требуется нѣкоторая предварительная подготовка въ общественныхъ наукахъ. Однако, окружающія насъ явленія общественной жизни не исчерпываются еще тѣми, на которыя только что указано. Жизнь нравственная, религіозная, интеллектуальная и эстетическая, представляя отдѣльные виды или проявленія духовнаго бытія каждаго индивидуума, выливается въ опредѣленныя формы въ обществѣ въ видѣ соотвѣтствующихъ явленій общественныхъ; поэтому можно говорить о нравственной, религіозной, эстетической и интеллектуальной жизни

общества и можно, слѣдовательно, всѣ эти явленія, поскольку они именно явленія общественныя, сдѣлать предметомъ науки, а въ частности орудіемъ общаго образованія. Здѣсь, конечно, встрѣтятся на пути гораздо большія затрудненія, нежели въ отношеніи вышеуказанныхъ общественныхъ наукъ, такъ какъ духовныя явленія общественной жизни съ большимъ трудомъ поддаются изученію и мы не можемъ даже сказать, чтобы въ настоящее время соотвѣтствующія науки имѣли бы хотя сколько-нибудь достаточное развитіе. Подобное состояніе упомянутыхъ общественныхъ наукъ не должно, однако, насъ смущать, когда дѣло идетъ объ общемъ образованіи. Одно уже ознакомленіе съ имѣющимся матеріаломъ должно сослужить этому дѣлу хорошую службу. Хотя бы нѣкоторое знаніе и пониманіе окружающихъ насъ явленій все же гораздо болѣе цѣнно, чѣмъ отсутствіе всякаго знанія и пониманія.

Выше было замѣчено, что къ числу общественныхъ наукъ относится этика, какъ наука о нравственныхъ явленіяхъ общественной жизни. Можетъ ли эта наука быть полезною въ системѣ общаго образованія? На первый взглядъ кажется, что нѣтъ, и именно по трудности ея приспособленія къ школьному преподаванію. Въ настоящее время этика, какъ самостоятельная наука, не преподается даже въ нашихъ университетахъ; по крайней мѣрѣ, въ университетскомъ уставѣ 1884 года нѣтъ указаній на существованіе такой каѳедры; поэтому, если относящіеся сюда вопросы и излагаются или такъ или иначе затрогиваются, то обыкновенно съ каѳеры философіи. Въ трактатахъ по этикѣ она разсматривается также съ философской и психологической точекъ зрѣнія. Слѣдовательно, въ этомъ видѣ она можетъ быть предметомъ преподаванія лишь въ высшей школѣ. Но не можетъ ли быть приспособлено преподаваніе этики къ средней и даже низшей школѣ не въ качествѣ науки психологической или философской, но какъ науки именно общественной, изучающей явленія нравственной жизни въ обществѣ? Нельзя ли и здѣсь стать сначала на описательную точку зрѣнія, классифицировавши и опредѣливши нравственныя явленія по общепризнаннымъ признакамъ? Намъ думается, что въ этомъ отношеніи не должно встрѣтиться какихъ-либо непреодолимыхъ препятствій, тѣмъ болѣе, что мы имѣемъ даже и примѣры введенія преподаванія этики въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ; такъ, это мы находимъ еще съ

восьмидесятыхъ годовъ во Франціи. Здѣсь, однако, требуется возможно лучше орієнтироваться въ сферѣ понятія этики. Дѣло въ томъ, что она можетъ быть расматриваема не только какъ наука, но и какъ особаго рода искусство. Какъ наука, она представляетъ два вида: 1) науку общественную, изучающую нравственную сторону общественной жизни, и 2) науку философско-психологическую, изучающую нравственную сторону индивидуальной жизни. Какъ искусство, она преслѣдуетъ практическую цѣль—привить и развить нравственныя чувства. Во французскихъ школахъ она преподается именно какъ искусство. Къ сожалѣнію, въ настоящую минуту мы не имѣемъ подъ руками достаточнаго числа французскихъ учебниковъ о нравственности, чтобы сдѣлать обстоятельную характеристику этого рода преподаванія. Но по имѣющемуся въ нашемъ распоряженіи „cours de morale“ Леопольда Мабилье можно видѣть, что этика преподается здѣсь именно какъ искусство. Элементарный курсъ морали дѣлится на двѣ части: въ первой трактуется о нравственныхъ чувствахъ въ отношеніи семьи, школы и цѣлаго государства, во второй разсматриваются обязанности въ отношеніи Бога, ближнихъ и самого себя. Методъ преподаванія до извѣстной степени наглядный, такъ какъ преподаваніе выражается въ соотвѣтствующихъ разсказахъ, обрисовывающихъ то или другое нравственное чувство; преподаватель дѣлаетъ разъясненія и старается внушить своимъ маленькимъ слушателямъ добрыя нравственныя чувства. Такъ, въ отношеніи родителей дѣтямъ разъясняются необходимость и основанія любви къ нимъ, благодарности, уваженія, повиновенія и проч.; такія же разъясненія нравственныхъ обязанностей даются относительно поведенія дѣтей въ школѣ, относительно преподавателей и товарищей; въ отношеніи послѣднихъ разъясняется безнравственность ябедничества и доносовъ, шпіонства, лжи, лицемѣрія и проч., въ отношеніи цѣлаго государства преподаватель долженъ стараться развивать въ учащихся патріотическія чувства—любовь къ своей родинѣ, желаніе благосостоянія, мира, славы и свободы своего отечества, съ готовностью умереть въ его защиту. Въ удобопонятной и доступной формѣ излагаются, далѣе, нравственныя обязанности въ отношеніи самого себя, своихъ ближнихъ и Бога. Въ первомъ случаѣ разъясняется безнравственность и вредъ неумѣренности, лѣности, тщеславія, гнѣва,—напротивъ,

рекомендуется самоуваженіе, доброта, искренность, мужество. Въ отношеніи другихъ лицъ преподаватель долженъ стремиться привить ученикамъ чувства уваженія чужой свободы, собственности, чужого мнѣнія, чувства терпимости, состраданія и проч. Наконецъ, въ отношеніи Бога должно быть развиваемо религіозное чувство любви и благодарности.

Многіе, конечно, могутъ усомниться въ разумности такого преподаванія, полагая, и совершенно справедливо, что нравственныя чувства воспитываются въ людяхъ болѣе путемъ жизненныхъ примѣровъ, въ семьѣ и обществѣ, нежели путемъ книжнаго или класснаго преподаванія. Не оспаривая этого положенія, мы все же думаемъ, что, по тѣсной связи мысли и чувства, первая въ состояніи вліять на послѣднее. Хорошіе примѣры дѣйствуютъ сильнѣе; но въ жизни они не слѣдуютъ въ систематическомъ и непрерывномъ порядкѣ; напротивъ, на-ряду съ хорошими примѣрами дѣти часто видятъ и очень дурные; такимъ образомъ, жизнь съ одинаковою силой можетъ воспитывать какъ хорошія, такъ и дурныя чувства. Вотъ почему организація преподаванія элементарной морали, какъ искусства или орудія нравственнаго воздѣйствія на дѣтскій духовный міръ, по нашему мнѣнію, можетъ быть весьма желательною къ качествѣ дополненія практики жизни, гдѣ она даетъ хорошіе нравственные примѣры, и для парализованія вліяній той жизненной обстановки, которая полна примѣрами дурными. Преподаваніе этики какъ искусства, съ воспитательными цѣлями, хотя бы въ тѣхъ размѣрахъ, какъ это принято во Франціи, должно быть весьма желательнымъ, потому что весь духовный міръ человѣка, несмотря на всю его сложную структуру, представляетъ собою все же одно цѣлое, всѣ части котораго находятся между собою въ неразрывной, тѣсной связи. Развитіе ума можетъ вліять и на развитіе чувства; внѣдреніе въ психическій міръ опредѣленныхъ идей, укоренѣніе и упроченіе ихъ можетъ, и кажется должно, не остаться безъ вліянія на чувство. Дурныя привычки дѣтей, ихъ грубыя чувства, какъ отсутствіе состраданія къ людямъ и животнымъ, лукавство, ложь, неуваженіе къ чужой личности и т. п., могутъ существовать и развиваться часто лишь потому, что не разъяснены по ихъ существу, не освѣщены свѣтомъ разума; если такого освѣщенія не даетъ семья, можетъ и должна дать школа.

Явленія религіозной жизни общества, находясь въ тѣсной связи съ явленіями нравственной жизни, могутъ быть расматриваемы съ тѣхъ же двухъ точекъ зрѣнія, съ какихъ мы разсматривали послѣднія. Преподаваніе религіи въ низшей общеобразовательной школѣ, подобно преподаванію нравственности, должно носить не научный, но, такъ сказать, практическій характеръ, должно имѣть воспитательно-религіозную цѣль. Въ общемъ, оно могло бы остаться въ томъ видѣ, какъ оно существуетъ въ настоящее время, заключая въ себѣ ознакомленіе учащихся съ молитвами, правилами и догматами вѣры, съ Библіей и Евангеліемъ.

Интеллектуальная жизнь также не замыкается исключительно въ кругу индивидуальныхъ явленій человѣческаго организма, но выливается, подобно жизни нравственной и религіозной, въ опредѣленную форму явленій общественныхъ. Интеллектуальныя способности, степень умственнаго развитія, условія пріобрѣтенія знаній—все это распредѣляется въ обществѣ неодинаково и неравномѣрно; все это находится въ непрерывномъ процессѣ развитія; одинъ историческій періодъ отличается отъ другого; одинъ народъ представляетъ свои особенности сравнительно съ другимъ; поэтому говорятъ объ умственной жизни народа, объ исторіи развитія интеллектуальной жизни даннаго народа или даннаго общества. Явленія интеллектуальной жизни въ этомъ ихъ общественномъ отношеніи могли бы служить предметомъ особой общественной науки, преслѣдующей, въ качествѣ конечной цѣли, раскрытіе закономѣрности этихъ явленій. Данная наука не относится къ числу наукъ психологическихъ, куда относится, напримѣръ, индивидуальная наука объ умѣ или интеллектѣ и познаніи, но она стремится лишь къ тому, чтобы раскрыть закономѣрность въ ростѣ и распредѣленіи ума и познанія въ ихъ внѣшнемъ проявленіи въ цѣломъ обществѣ. Хотя эта наука, какъ и всякая другая, представляетъ свои стадіи, характеризующіяся различными методологическими пріемами, хотя здѣсь и находятъ приложеніе: описаніе, классификація, историко-сравнительное изученіе входящихъ въ эту область явленій, все же преподаваніе такой науки, въ качествѣ общеобразовательнаго предмета, въ низшей и средней школѣ едва ли можетъ получить примѣненіе за недоступностью самого предмета для мало подготовленнаго ума. Въ виду этого препода-

ваніе такой науки могло бы пріурочиваться лишь къ высшей общеобразовательной школѣ.

Наконецъ, эстетика можетъ быть разсматриваема и какъ наука, и какъ искусство; какъ наука, она будетъ наукой объ изящномъ искусствѣ; какъ искусство, она есть развитіе и воспитаніе въ человѣкѣ опредѣленной стороны его духовной природы, именно способности воспроизведенія изящнаго. Изящное искусство въ отдѣльныхъ своихъ проявленіяхъ—музыкѣ, изящной литературѣ и поэзіи, живописи и скульптурѣ—можетъ и должно развиваться; хотя въ этой области огромное значеніе имѣютъ индивидуальные таланты, однако, самое появленіе и обнаруженіе талантовъ зависитъ отъ совокупности благопріятствующихъ условій. Эта совокупность условій кладетъ на искусство свою печать, даетъ ему извѣстный опредѣленный характеръ. Такъ, музыка, существуя въ отдѣльныхъ своихъ проявленіяхъ со временъ глубочайшей древности, получила значительное развитіе только въ текущемъ столѣтіи; напротивъ, скульптура болѣе чѣмъ за двѣ тысячи лѣтъ до нашего времени была уже, именно въ Греціи, на такой стадіи совершенства, до которой едва достигаетъ и современное пластическое искусство. Кромѣ того, какъ въ скульптурѣ, такъ и въ живописи есть извѣстныя направленія или школы. Изящная литература также проходитъ опредѣленныя стадіи развитія. Такимъ образомъ, и искусство можно разсматривать въ качествѣ общественнаго явленія и какъ таковое можно сдѣлать предметомъ научнаго изученія. Но можетъ ли быть эстетика орудіемъ общаго образованія? Конечно, да: въ высшихъ стадіяхъ—въ качествѣ науки: въ низшей школѣ—въ качествѣ искусства. Изящное искусство можетъ имѣть воспитательное значеніе, будучи преподаваемо въ элементарной формѣ, таковы—рисованіе, пѣніе, музыка и даже скульптура При преподаваніи этихъ предметовъ въ низшей общеобразовательной школѣ должно имѣться въ виду не столько усовершенствованіе въ нихъ учащихся, сколько вліяніе чрезъ посредство ихъ на развитіе лучшихъ сторонъ человѣческой природы. Смягчающее и облагораживающее вліяніе искусствъ едва ли можетъ подлежать какому-либо сомнѣнію. Усовершенствованіе въ искусствахъ, понятно, дѣло профессіональной школы.

Изъ вышеизложеннаго видно, что преподаваніе въ низшей общеобразовательной школѣ общественныхъ наукъ, т.-е.

наукъ объ общественномъ устройствѣ, правѣ и управленіи, хозяйствѣ, а равно преподаваніе морали и эстетики, въ качествѣ искусствъ, представляется дѣломъ осуществимымъ. Такимъ образомъ, въ начальной школѣ могутъ проходиться: чтеніе, письмо, счетъ, обученіе религіи, морали и элементарнымъ искусствамъ, т.-е. рисованію, пѣнію—исключительно въ воспитательныхъ цѣляхъ; послѣдніе два года могутъ быть посвящены отчасти, хотя и въ меньшей степени, тѣмъ же предметамъ, отчасти же и, главнымъ образомъ, географіи и естественной исторіи. Все преподаваніе должно носить по возможности элементарный характеръ и производиться по наглядному методу. Такая школа могла бы, такимъ образомъ, давать минимумъ общаго образованія, желательный безусловно для каждаго; у насъ она могла бы быть предназначена для сельскаго населенія и низшихъ слоевъ городского. Однако, такая школа является все же весьма несовершенною въ качествѣ общеобразовательнаго органа: минимумъ даваемыхъ ею знаній слишкомъ низокъ и только принимая во вниманіе то обстоятельство, что въ настоящее время даже и простая грамотность составляетъ удѣлъ далеко не всего крестьянскаго населенія, можно еще примириться съ такими требованіями. Лучше что-нибудь, чѣмъ ничего.

III.

Дѣйствительнымъ общеобразовательнымъ органомъ низшаго типа могли бы служить для сельскаго населенія сельскія двухклассныя училища, для городского населенія—городскія училища. Современная сельская двухклассная школа вѣдомства министерства народнаго просвѣщенія имѣетъ, какъ извѣстно, два класса съ пятилѣтнимъ курсомъ. Въ теченіе первыхъ трехъ лѣтъ преподаются: Законъ Божій, русскій языкъ и ариѳметика, составляющіе предметы изученія 1-го класса; въ теченіе послѣднихъ двухъ лѣтъ, кромѣ этихъ предметовъ, по программѣ полагаются русская исторія и географія. Программа хотя и упоминаетъ также объ естественныхъ наукахъ, однако не опредѣляетъ вовсе объема требованій, употребляя выраженіе: „нѣкоторыя свѣдѣнія изъ естественныхъ наукъ“, причемъ матеріаломъ должна служить книга для чтенія; на естественныя науки, вмѣстѣ и въ связи съ географіей назначено въ

четвертый годъ ученія два часа, въ пятый—четыре часа. Было бы полезнымъ нѣсколько расширить программу преподаванія и продолжительность курса сравнять съ городскими училищами, т.-е. вмѣсто пятилѣтняго установить шестилѣтній курсъ, съ тремя классами. Первый классъ могъ бы служить непосредственнымъ продолженіемъ начальной школы, заключая въ себѣ: Законъ Божій, ариѳметику, русскій языкъ, географію, естественную исторію, русскую исторію, обществовѣдѣніе и законовѣдѣніе, науку о хозяйствѣ, этику и эстетику въ качествѣ искусствъ съ воспитательнымъ характеромъ; программа второго класса могла бы заключать въ себѣ: Законъ Божій, элементарную геометрію, русскую литературу (элементарный курсъ), обществовѣдѣніе, законовѣдѣніе и науку о хозяйствѣ (продолженіе 1-го класса): этику и эстетику съ тѣмъ же воспитательнымъ характеромъ, всеобщую исторію и естественную исторію; третій классъ: продолженіе тѣхъ же предметовъ съ присоединеніемъ элементарной физики и элементарной алгебры Общественныя науки могли бы преподаваться въ томъ примѣрномъ объемѣ, какъ это указано выше.

Сельскія двухклассныя училища въ настоящее время не существуютъ повсемѣстно, но открываются министерствомъ обыкновенно по частнымъ ходатайствомъ, въ большихъ селеніяхъ, съ тѣмъ притомъ непремѣннымъ условіемъ, чтобы наибольшая часть расходовъ по содержанію такихъ училищъ была принята на себя самими сельскими обществами и земствомъ и чтобы казнѣ приходилось только приплачивать. Этотъ порядокъ вещей, разумѣется, нельзя признать нормальнымъ. Существованіе волостныхъ школъ, т.-е. по одной такой школѣ на каждую волость, соотвѣтствовало бы, можно сказать, идеальному порядку, осуществленіе котораго возможно развѣ въ отдаленномъ будущемъ: но организація на уѣздъ нѣсколькихъ такихъ школъ, съ вышеуказаннымъ характеромъ преподаванія, повидимому, не можетъ считаться неосуществимою. Эти школы могли бы служить дѣйствительнымъ общеобразовательнымъ органомъ для сельскаго населенія, нуждающагося, при современныхъ соціальныхъ условіяхъ, въ особой общеобразовательной организаціи.

Противъ предлагаемой организаціи общаго образованія среди крестьянскаго населенія могутъ быть сдѣланы различныя возраженія – и принципіальныя, и съ характеромъ прак-

тическимъ. Могутъ, прежде всего, сказать, что наше сельское населеніе вовсе еще и не имѣетъ потребности въ такомъ общемъ образованіи, что оно для него излишняя роскошь, что, будучи поглощено заботами о хлѣбѣ насущномъ, живя исключительно интересами матеріальными, оно будетъ считать для себя такое образованіе чѣмъ то совершенно чуждымъ и что, дѣйствительно, оно будетъ въ этомъ право, такъ какъ не извлечетъ для себя изъ такого образованія никакой существенной пользы, не улучшитъ благодаря ему ни въ малѣйшей степени своего экономическаго благосостоянія. Что крестьянское населеніе обнаруживаетъ интересъ къ наукѣ, къ пріобрѣтенію знаній, это доказывается многими фактами, не разъ сообщавшимися въ нашей печати. Въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ есть книжные склады, народныя библіотеки и читальни, крестьяне охотно пользуются книгами; но если бы мы даже и согласились съ тѣмъ, что интересъ къ наукѣ и обученію у крестьянъ еще не великъ, то это еще не значитъ, чтобы онъ не могъ развиться; современная начальная школа, съ ея исключительно формальными знаніями, едва ли и можетъ въ достаточной степени пробудить этотъ интересъ: напротивъ, школа, въ которой будутъ даваться хотя бы и элементарныя свѣдѣнія о главныхъ предметахъ и явленіяхъ окружающей жизни, безусловно должна возбудить этотъ интересъ. Неправильно также и то, что общеобразовательная школа ничего не дастъ крестьянину, не улучшитъ его матеріальной обстановки. Прошедши обѣ стадіи своей общеобразовательной школы, т.-е. школу начальную и двухклассную, или трехклассную, посвятивши, слѣдовательно, этому дѣлу отъ восьми до десяти лѣтъ времени, крестьянинъ весьма значительно выростетъ умственно: у него долженъ появиться объективный взглядъ на свою жизнь, онъ увидитъ, что во многихъ пробѣлахъ своей хозяйственной обстановки онъ виноватъ самъ, что многое можетъ быть улучшено благодаря его личному труду, не требующему, однако, отъ него какихъ-либо особенныхъ и тяжелыхъ усилій; намъ думается, что сельскій житель, пріобщившійся къ культурѣ благодаря своей общеобразовательной школѣ, сдѣлается менѣе легкомысленнымъ, болѣе сдержаннымъ въ удовлетвореніи своихъ порывовъ или укоренившихся дурныхъ привычекъ, болѣе гуманнымъ во всѣхъ своихъ отношеніяхъ, въ особенности въ семьѣ; его натура сдѣлается болѣе благородной въ лучшемъ, человѣческомъ смыслѣ

этого слова, вмѣстѣ съ тѣмъ онъ менѣе будетъ полагаться на „авось", сдѣлается болѣе предусмотрительнымъ и трудолюбивымъ: будетъ правильнѣе смотрѣть на хозяйственныя работы, будетъ сообразоваться въ нихъ съ условіями климата, почвы, орошенія и проч. Такимъ путемъ, одна общеобразовательная школа можетъ произвести цѣлый переворотъ въ его жизни и, помимо экономическихъ предпріятій, до сихъ поръ пока совсѣмъ безплодныхъ, поднять степень его хозяйственнаго благосостоянія. Мы вовсе не хотимъ сказать, что экономическія мѣропріятія излишни, а лишь то, что общее образованіе можетъ имѣть также и экономическое значеніе. Насъ могутъ упрекнуть также въ томъ, что мы вовсе умалчиваемъ о преподаваніи ремеслъ; признавая послѣднее безусловно необходимымъ, мы не вошли въ разсмотрѣніе его лишь потому, что это не относится къ задачѣ настоящаго очерка.

Въ числѣ возраженій практическаго характера на первомъ планѣ могутъ стоять указанія на дороговизну такого образованія и на недостатокъ средствъ; въ особенности это можетъ относиться къ сельскимъ трехкласснымъ, или хотя бы нѣсколько расширеннымъ двухкласснымъ училищамъ съ пяти-или шестилѣтнимъ курсомъ. Такихъ училищъ теперь очень немного, а между тѣмъ они, главнымъ образомъ, и могли бы явиться дѣйствительными общеобразовательными органами для крестьянскаго сословія. Содержаніе каждаго такого училища могло бы стоить ежегодно тысячи три съ половиной, считая три тысячи на плату четыремъ преподавателямъ и законоучителю и пятьсотъ рублей на хозяйственные расходы и учебныя принадлежности. Если бы въ каждомъ уѣздѣ было образовано по четыре такихъ училища, то потребовался бы ежегодный расходъ приблизительно въ 14 тыс. рублей. Такъ какъ земскій бюджетъ доведенъ въ большинствѣ случаевъ уже до максимума и дальнѣйшее увеличеніе земскихъ сборовъ превосходило бы платежную силу населенія, то при открытіи школъ указаннаго типа можно было бы идти постепенно и на первыхъ порахъ оброзовать по два училища на уѣздъ,—это оправдывалось бы и тѣмъ, что въ первое время необходимъ еще единовременный расходъ на сооруженіе училищъ. Затѣмъ, земство могло бы быть освобождено хотя бы отъ нѣкоторыхъ расходовъ общегосударственнаго характера, такъ какъ послѣдніе поглощаютъ въ среднемъ добрую половину земскихъ сред-

ствъ: сдѣланная экономія могла бы пойти на покрытіе расходовъ по народному образованію; объ этомъ, какъ извѣстно, и ходатайствуютъ уже многія земства. Наконецъ, государство, какъ цѣлое, не должно игнорировать хозяйственной части въ дѣлѣ сельскаго народнаго образованія: напротивъ, оно должно выступать здѣсь со своею дѣятельною помощью. Если бы государство и всецѣло приняло сельскія училища въ проектированномъ видѣ на свой счетъ, то и тогда для Европейской Россіи, въ земскихъ губерніяхъ, этотъ расходъ не превысилъ бы пяти милліоновъ рублей,—сумма очень скромная для такого государства, какъ Россія, и для такого святого дѣла, какъ народное образованіе. Но, повторяемъ, для осуществленія указанной цѣли достаточно освободить земство хотя бы отъ нѣкоторой части расходовъ по удовлетворенію общегосударственныхъ потребностей. Такимъ образомъ, вовсе нельзя сказать, чтобы повсемѣстная, по крайней мѣрѣ, въ земскихъ губерніяхъ, организація сельскихъ общеобразовательныхъ училищъ, на вышеуказанныхъ основаніяхъ, представлялась бы неосуществимою по финансовымъ соображеніямъ.

Могутъ быть сдѣланы, наконецъ, возраженія, такъ сказать, бытового характера. Какъ организовать поступленіе въ такія училища и какъ обезпечить ихъ правильное посѣщеніе—вотъ первый вопросъ, требующій отвѣта. Будутъ ли сельскія общеобразовательныя училища земскими или правительственными, они должны служить всему уѣздному крестьянскому населенію, поэтому сосредоточеніе ихъ исключительно въ большихъ богатыхъ селеніяхъ не можетъ быть оправдано.—это значило бы предоставить ихъ въ пользованіе меньшинства, быть можетъ, даже менѣе нуждающагося въ безплатномъ обученіи, нежели большинство. Напротивъ, каждый уѣздъ, сообразно съ мѣстными условіями и характеромъ населенности и разселенія, могъ бы быть раздѣленъ на учебные участки, въ центральныхъ пунктахъ которыхъ могли бы находиться училища. Лица ближайшихъ къ такому центру селеній могли бы посѣщать училище, живя у себя дома; напротивъ, ученики отдаленныхъ селеній могли бы жить въ теченіе учебнаго времени внѣ дома, въ центральномъ селеніи, или же въ ближайшихъ къ нему, какъ говорится, „на хлѣбахъ“. Мы не думаемъ, чтобы такая мысль была парадоксальною и неосуществимою,—вѣдь посылаютъ же жители уѣздныхъ городовъ

своихъ дѣтей въ гимназіи, за нѣсколько десятковъ, а иногда и сотъ, верстъ, въ губернскіе города; тѣмъ болѣе это осуществимо здѣсь, при гораздо меньшихъ разстояніяхъ, при общности крестьянскаго быта, при скромности и однородности крестьянскихъ потребностей. Земство и училищная администрація могли бы выработать систему пріема учениковъ въ такія училища, при которой имѣлись бы въ виду образовательные интересы всего учебнаго участка, но не отдѣльныхъ селеній. Само собою понятно, что пріему могли бы подлежать только лица, имѣющія свидѣтельства объ окончаніи курса въ начальномъ училищѣ,—слѣдовательно, въ возрастѣ отъ 12 до 14 лѣтъ. Въ возрастѣ отъ 18 до 20 лѣтъ они могли бы оканчивать курсъ общеобразовательнаго сельскаго училища, съ тою же льготой по воинской повинности, какую даютъ учебныя заведенія 3-го разряда. По поводу этихъ соображеній намъ могутъ замѣтить, что мальчики отъ 12 до 14 лѣтъ въ крестьянской средѣ весьма часто являются уже полуработниками, а въ возрастѣ отъ 18 до 20 лѣтъ уже полезными работниками, часто замѣняющими своихъ отцовъ; общеобразовательныя училища, такимъ образомъ, должны лишить крестьянскія семьи значительной части рабочей силы, что можетъ отозваться весьма невыгодно на матеріальномъ и нравственномъ благосостояніи крестьянской семьи. Сила этихъ соображеній ослабляется тѣмъ, что крестьянскій трудъ требуется, главнымъ образомъ, въ лѣтніе мѣсяцы; весь же зимній періодъ оказывается сравнительно свободнымъ и, во всякомъ случаѣ, допускающимъ возможность школьнаго обученія. Такимъ образомъ, учебный годъ могъ бы обнимать время съ перваго сентября по первое мая, т. е. въ сущности, ничѣмъ не отличаться отъ обычнаго учебнаго года. Разумѣется, при этомъ должны быть приняты во вниманіе мѣстныя, и въ особенности климатическія, условія, сообразно съ которыми и могли бы опредѣляться начало и конецъ учебнаго года. Такимъ путемъ, въ горячее время полевыхъ работъ ученики сельскихъ общеобразовательныхъ училищъ могли бы находиться уже у себя дома въ качествѣ дѣятельныхъ помощниковъ. Трудъ умственный, чередуясь съ физическимъ, могъ бы имѣть плодотворные результаты.

Весьма возможно, что мы и не предвидѣли всѣхъ возраженій, что, можетъ быть, все же это дѣло встрѣтитъ большія

затрудненія, чѣмъ какія предполагали мы: для насъ однако остается несомнѣннымъ, что въ томъ или другомъ видѣ сельскія общеобразовательныя училища должны существовать и что государство двадцатаго вѣка признаетъ наконецъ, что общее образованіе, хотя бы въ опредѣленномъ минимумѣ, должно составлять неотъемлемую принадлежность каждаго человѣка, что, наконецъ, крестьянское сословіе, десятки вѣковъ остававшееся въ безпросвѣтной умственной темнотѣ, должно, наконецъ, быть пріобщено къ успѣхамъ и движенію человѣческой культуры.

IV.

Скажемъ нѣсколько словъ о средней общеобразовательной школѣ и о преподаваніи въ этой школѣ общественныхъ наукъ. О недостаткахъ средней школы въ ея современномъ видѣ говорилось и писалось очень много. Вопросъ о классическомъ и реальномъ образованіи—вопросъ старый. Двойственная система средней школы существуетъ въ большинствѣ европейскихъ государствъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ, напримѣръ, германскихъ, гдѣ имѣется три вида средней образовательной школы—классическая гимназія, реальная гимназія, и реальное училище; первая съ обоими древними языками, вторая съ однимъ латинскимъ и третья школа безъ древнихъ языковъ. Лишь въ единичныхъ случаяхъ мы встрѣчаемся съ общеобразовательною среднею школой, не признающею вовсе древнихъ языковъ, какъ это мы находимъ въ Норвегіи. Во многихъ государствахъ дѣлаются, однако, попытки ослабить преподаваніе этихъ языковъ и усилить значеніе наукъ естественныхъ и общественныхъ. Въ общемъ, нельзя все же отрицать того факта, что преподаваніе греческаго и латинскаго языковъ въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ западноевропейскихъ государствъ, подобно тому какъ и у насъ, занимаетъ первое мѣсто, о чемъ можно судить уже по числу назначенныхъ на преподаваніе этихъ предметовъ часовъ—отъ семи до десяти въ недѣлю, между тѣмъ какъ на другіе предметы полагается отъ одного до четырехъ или пяти часовъ, а въ огромномъ большинствѣ случаевъ только два-три часа. Послѣ классическихъ языковъ первое мѣсто обыкно-

вспно занимаетъ изученіе роднаго языка, затѣмъ идетъ религія, математика и т. д. Мы не будемъ подробно останавливаться на выясненіи той причины, по которой древнимъ языкамъ отдается предпочтеніе даже предъ роднымъ языкомъ и религіей, не говоря о другихъ предметахъ. На нашъ взглядъ, это одинъ изъ вѣковыхъ предразсудковъ государства и образованныхъ общественныхъ классовъ. Пока новоевропейскія общества стояли, по своему умственному развитію, ниже римской и греческой цивилизаціи, до тѣхъ поръ, конечно, существовала основательная причина отдавать предпочтеніе древнимъ языкамъ, стремиться къ изученію образцовыхъ литературъ, философскихъ, юридическихъ, математическихъ и другихъ произведеній римскихъ и греческихъ авторовъ; по началомъ такого историческаго періода, по крайней мѣрѣ въ отношеніи возможности знакомства съ классическими литературами, была еще эпоха возрожденія наукъ и искусствъ: съ тѣхъ поръ новоевропейское общество и наука много поработали надъ изученіемъ твореній классиковъ и классическаго искусства. Исторія Греціи и Рима изложена съ детальнѣйшими подробностями; въ европейскихъ музеяхъ собраны богатыя коллекціи греческаго искусства; юриспруденція римлянъ, философія грековъ, историческія, политическія, математическія и другія произведенія того и другого народа изучены спеціалистами по отдѣльнымъ авторамъ и, благодаря переводамъ, сдѣлались достояніемъ всего образованнаго европейскаго общества. Вліяніе Греціи и Рима на новоевропейскую цивилизацію стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія. Но слѣдуетъ ли отсюда необходимость изученія древнихъ языковъ для всѣхъ и каждаго? Развѣ не достаточно и здѣсь спеціалистовъ и развѣ принципъ раздѣленія труда не долженъ найти здѣсь своего приложенія? Читать въ подлинникахъ произведенія классическихъ литературъ необходимо только для спеціалистовъ: если мы не гоняемся за формами, а ищемъ содержанія, идей, то мы найдемъ все это, на какомъ бы языкѣ мы ни читали произведеніе; къ тому же классическія науки и искусства не играютъ уже той роли, какую они играли довольно долгое время: развитіе наукъ и искусствъ въ новоевропейскомъ обществѣ давно уже далеко оставило за собою успѣхи римской и греческой цивилизаціи. Но непонятнѣе всего представляется, конечно, то, что въ

классической школѣ, затрачивающей на изученіе древнихъ языковъ массу времени, вовсе не достигается искусства читать классиковъ, такъ что изученіе языковъ не служитъ въ этомъ случаѣ даже и средствомъ къ изученію литературы: остается еще одно основаніе для изученія древнихъ языковъ, заключающееся въ желаніи при ихъ помощи развить умственныя силы учащихся, что несомнѣнно и входитъ въ задачи общаго образованія. Что изученіе древнихъ языковъ способствуетъ развитію мышленія, въ этомъ едва ли можно сомнѣваться: но та же самая цѣль достигается и при изученіи всѣхъ другихъ предметовъ: для ума должна быть только пища; мысль можетъ работать надъ каждымъ предметомъ и никто еще не доказалъ, чтобы латинская или греческая грамматика содѣйствовала бы этому развитію въ большей степени, нежели, напримъ., изученіе математики, грамматики новыхъ языковъ, наукъ естественныхъ и общественныхъ Слѣдовательно, предпочтеніе, отдаваемое въ этомъ отношеніи древнимъ языкамъ, покоится на предположеніи, нуждающемся еще въ доказательствахъ. Доказательствъ этихъ нѣтъ, хотя ихъ было бы не трудно представить, если бы предположеніе было вѣрно: у насъ существуютъ гимназіи и реальныя училища: тѣ и другія выпускаютъ ежегодно тысячи молодыхъ людей; питомцы тѣхъ и другихъ учебныхъ заведеній должны были бы значительно отличаться одни отъ другихъ по своему умственному развитію; это должно было бы бросаться въ глаза: а между тѣмъ ничего подобнаго нѣтъ и мы различаемъ гимназистовъ отъ реалистовъ только по формѣ. Кстати замѣтимъ, что и самыя основанія для существованія этихъ двухъ видовъ средней школы довольно шатки.

Цѣль гимназій и реальныхъ училищъ нашъ законъ разграничиваетъ далеко не точно; гимназіи, по словамъ закона, имѣютъ цѣлью доставлять воспитывающемуся въ нихъ юношеству *общее образованіе* и вмѣстѣ съ тѣмъ служатъ приготовительными заведеніями для поступленія въ университеты и другія высшія спеціальныя училища. Реальныя училища, по словамъ закона, имѣютъ цѣлью доставлять учащимся *общее образованіе*, приспособленное къ практическимъ потребностямъ и къ пріобрѣтенію техническихъ познаній. Та и другая школа имѣетъ цѣлью, такимъ образомъ, дать общее образованіе: но послѣднее въ реальныхъ училищахъ

должно быть приспособлено къ практическимъ потребностямъ; если, однако, мы вспомнимъ, что и университеты наши являются въ сущности профессіональными школами, подготовляющими различныхъ практиковъ, то окажется, что и гимназіи также приспособлены къ практическимъ потребностямъ, только что самыя потребности въ томъ и другомъ случаѣ различны: въ одномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ разнаго рода техническими профессіями, въ другомъ—съ такъ называемыми свободными; какъ бы то ни было, совершенно ясно, что и гимназіи, и реальныя училища преслѣдуютъ двѣ цѣли: дать среднее образованіе и подготовить учащихся къ усвоенію образованія профессіональнаго; при этомъ, очевидно, предполагается, что изученіе латинской и греческой грамматики и нѣкоторый навыкъ дѣлать переводы съ древнихъ языковъ на русскій и обратно должны подготовлять къ надлежащему усвоенію знаній по юриспруденціи, медицинѣ, педагогикѣ, естествознанію и проч., а изученіе математики и новыхъ языковъ способствуетъ усвоенію разнаго рода техническихъ знаній. Для всякаго непредубѣжденнаго человѣка ясно, что здѣсь слишкомъ много преувеличенія и что строгая грань, проводимая между такъ называемыми классицизмомъ и реализмомъ, какъ образовательными системами, въ сущности очень условна и призрачна. Если за математикой дѣйствительно должно быть признано огромное значеніе, если она имѣетъ широкое примѣненіе и какъ наука прикладная въ различныхъ техническихъ производствахъ, то можно ли съ увѣренностью утверждать, что математика оказываетъ меньшее вліяніе на мышленіе и способности ума въ приложеніи его къ другимъ профессіямъ; съ другой стороны, и изученіе грамматикъ древнихъ языковъ представляетъ собою также гимнастику ума и въ этомъ отношеніи можетъ оказаться не безполезнымъ въ любой технической профессіи. Замѣтимъ, кромѣ того, что разница между гимназіями и реальными училищами лежитъ не въ математикѣ, такъ какъ въ гимназіяхъ число недѣльныхъ часовъ по математикѣ въ восьми классахъ въ общемъ даже превосходитъ число часовъ въ шести классахъ реальныхъ училищъ и преподаваніе ведется весьма основательно; разница эта именно въ древнихъ языкахъ, которыхъ нѣтъ въ реальныхъ училищахъ и благодаря которымъ въ университеты допускаются только гимна-

зисты, но не реалисты. Къ сказанному позволимъ себѣ еще прибавить, что самое основательное знакомство съ латинскою и греческою грамматикой, умѣнье переводить кое-что изъ Цицерона и Виргилія, Тита Ливія и Горація, Ксенофонта и Платона, Гомера, Демосѳена и проч., — все это не можетъ оказать никакого прямого вліянія на успѣшность занятій по медицинѣ, педагогикѣ и юриспруденціи или естествознанію, вообще по всѣмъ тѣмъ предметамъ, которые преподаются въ университетахъ и къ изученію которыхъ будто бы могутъ подготовить только гимназіи. Вліяніе же классическихъ языковъ на развитіе мышленія и умственныхъ способностей, конечно, нельзя оспаривать, но не слѣдуетъ и преувеличивать. Если, такимъ образомъ, между гимназіями и реальными училищами нѣтъ, въ разсматриваемомъ нами отношеніи, сколько-нибудь замѣтной разницы, если, далѣе, разница ихъ въ качествѣ учрежденій, подготовляющихъ къ поступленію въ спеціальныя школы, также не можетъ быть съ достаточною очевидностью доказана, то и самое существованіе этихъ двухъ видовъ средней школы теряетъ, повидимому, свое основаніе; слитіе гимназій и реальныхъ училищъ въ одну среднюю школу было бы, по нашему мнѣнію, во многихъ отношеніяхъ дѣломъ полезнымъ и благодѣтельнымъ. Преклоненіе предъ классическими языками въ настоящее время есть уже предразсудокъ, который, надо думать, современемъ исчезнетъ силою самихъ вещей, но одною изъ великихъ и благородныхъ задачъ образованной части общества должно быть стремленіе идти навстрѣчу естественному теченію вещей, стремиться разгадывать пути естественно-историческаго развитія соціальной жизни и помогать при помощи разума медленному, но непреложному теченію этого развитія.

Если, такимъ образомъ, за древними языками можетъ быть признано лишь значеніе формальныхъ знаній, то имъ и должна быть отведена та же роль, какую играютъ и другія формальныя знанія. Можетъ быть, исключеніе древнихъ языковъ изъ системы преподаванія въ средней школѣ и было бы наиболѣе правильнымъ рѣшеніемъ даннаго вопроса, но, для соблюденія извѣстной постепенности, можно было бы и не идти такъ далеко, назначивши для древнихъ языковъ приблизительно столько же недѣльныхъ часовъ, сколько и на другія

формальныя знанія. Оставшаяся экономія времени могла бы быть посвящена изученію общественныхъ и естественныхъ наукъ.

Преподаваніе общественныхъ наукъ въ средней школѣ могло бы носить нѣсколько болѣе серьезный характеръ, нежели въ низшей. Такъ, если въ низшей школѣ преподаваніе обществовѣдѣнія ограничивается изложеніемъ лишь общихъ началъ въ соціальныхъ структурахъ, то въ средней школѣ тотъ же предметъ долженъ проходиться уже со всѣми необходимыми для общаго образованія подробностями; слѣдовательно, здѣсь должно найти мѣсто разсмотрѣніе отдѣльныхъ видовъ общественныхъ союзовъ, уясненіе видовыхъ признаковъ и связи между отдѣльными видами. такъ, напримѣръ, если въ низшей школѣ объясняются общіе признаки государствъ, какъ особаго рода общественныхъ соединеній, то въ средней — виды государствъ, ихъ внутренняя политическая организація: если въ низшей школѣ могло бы быть дано общее и наглядное ученіе о сословіяхъ и классахъ, то въ средней можно было бы излагать классовые и сословные виды, ихъ взаимоотношенія, поскольку дѣло касается организаціонной стороны: то же надо сказать и относительно тѣхъ общественныхъ союзовъ, которые возникаютъ и развиваются подъ вліяніемъ фактора физіологическаго. По политической экономіи, при повтореніи пройденнаго въ низшей школѣ, могло бы быть дано краткое ученіе о производствѣ, обмѣнѣ, распредѣленіи и потребленіи экономическихъ благъ или цѣнностей. Преподаваніе права и управленія могло бы заключать въ себѣ въ краткомъ видѣ весь курсъ о государственной дѣятельности, т.-е. о законодательствѣ и управленіи; первое въ связи съ ученіемъ о государственномъ устройствѣ и власти; послѣднее могло бы излагаться по главнѣйшимъ его отраслямъ, каковы: управленіе финансовое, военное, церковное, международное, внутреннее и судебное; однако, все это должно быть изложено въ тѣсной связи, какъ одно цѣлое. Этика и эстетика могли бы преподаваться въ средней школѣ отчасти въ качествѣ искусствъ, съ воспитательнымъ значеніемъ, отчасти же, на высшихъ ступеняхъ средней школы, и въ качествѣ наукъ. Этика, какъ наука о нравственной жизни, могла бы излагаться въ первой, начальной стадіи при помощи метода конструктивно-описательнаго, въ

дальнѣйшей – сравнительно-историческаго. Классификація явленій нравственной жизни въ человѣческихъ обществахъ, описаніе и объясненіе этихъ явленій, разграниченіе ихъ отъ другихъ родственныхъ, наприм., правовыхъ—все это, въ общедоступной формѣ, могло бы войти въ систему преподаванія въ средней общеобразовательной школѣ. То же самое можно сказать и о преподаваніи эстетики какъ науки, и здѣсь описаніе и исторія искусствъ могли бы служить хорошимъ общеобразовательнымъ средствомъ. Преподаваніе религіи въ средней школѣ могло бы остаться въ своемъ современномъ видѣ.

Такимъ образомъ, реформа средней общеобразовательной школы могла бы состоять: въ установленіи единой школы, вмѣсто двухъ современныхъ ея видовъ: въ сокращеніи преподаванія древнихъ языковъ до возможнаго минимума, во введеніи преподаванія общественныхъ наукъ и въ упорядоченіи преподаванія наукъ естественныхъ. Преподаваніе такихъ наукъ, какъ географія, общая исторія народовъ, исторія литературы, нуждается также въ улучшеніяхъ. Реформированная въ только что указанномъ направленіи, среднаяя школа будетъ въ дѣйствительности удовлетворять двумъ важнымъ цѣлямъ: представлять самостоятельный органъ общаго образованія и служить подготовительною степенью для высшей общеобразовательной школы.

Высшую ступень общаго образованія представляютъ у насъ, по общераспространенному взгляду, университеты. Въ виду, однако, того, что всѣ преподаваемыя въ университетахъ науки распредѣлены по нѣсколькимъ факультетамъ и что лица, окончившія курса въ гимназіяхъ, поступаютъ прямо на какой-либо одинъ изъ этихъ факультетовъ, ясно, что университеты лишь по недоразумѣнію считаются высшими органами общаго образованія. Въ большей степени это высшія спеціальныя школы: юридическія, математическія, медицинскія и историко-филологическія; они подготовляютъ необходимыхъ въ практической дѣятельности судей, адвокатовъ, прокуроровъ, врачей, преподавателей и проч. Нельзя сказать, чтобы въ университетахъ не было элемента общеобразовательнаго; но весь онъ разрозненъ, разбросанъ по разнымъ факультетамъ, спеціализированъ, такъ что на долю каждаго университетскаго слушателя выпадаетъ лишь какая-либо одна частичка этого

высшаго общеобразовательнаго элемента. Отсюда и происходитъ то, давно уже подмѣченное, явленіе, что люди съ высшимъ образованіемъ оказываются узкими спеціалистами, смотрящими на все окружающее съ точки зрѣнія своей спеціальности и не только не понимающими людей другихъ спеціальностей, но и не имѣющими яснаго и правильнаго представленія о всей совокупности окружающихъ ихъ явленій. Человѣкъ, изучившій только юриспруденцію или медицину, не можетъ быть названъ образованнымъ человѣкомъ. Односторонее, хотя бы и высшее, образованіе, дѣлаетъ человѣка хорошимъ практикомъ въ области его спеціальности, но не въ силахъ сдѣлать его хорошимъ гражданиномъ, хорошимъ и истинно-полезнымъ членомъ своего общества. Есть знанія, необходимыя въ извѣстной мѣрѣ для всѣхъ и каждаго: есть высшія знанія, необходимыя для каждаго истинно-образованнаго человѣка. Эти знанія касаются всѣхъ окружающихъ насъ явленій; науки естественныя и общественныя занимаются изученіемъ этихъ явленій во всѣхъ ихъ деталяхъ, поскольку человѣческій умъ можетъ проникать въ природу этихъ явленій. Это задача каждой отдѣльной спеціальности; для каждаго же отдѣльнаго человѣка нѣтъ возможности стоять на высотѣ научнаго уровня всѣхъ знаній: здѣсь, какъ и въ другихъ сферахъ жизни, должно господствовать начало раздѣленія труда: но нѣкоторая совокупность высшихъ знаній о всѣхъ окружающихъ насъ явленіяхъ должна быть достояніемъ каждаго истинно-образованнаго человѣка. Вотъ почему въ каждомъ университетѣ долженъ былъ бы существовать, хотя бы съ двухгодичнымъ курсомъ, общеобразовательный факультетъ, въ который обязательно должны были бы поступать всѣ университетскіе слушатели до распредѣленія ихъ по спеціальностямъ. Въ число предметовъ общеобразовательнаго факультета могли бы войти приблизительно слѣдующіе: анатомія и физіологія человѣка, зоологія, ботаника и минералогія, геологія, химія, физика, гигіена, антропологія, высшая математика, философія, общая исторія, наука о правѣ, государствѣ и управленіи, общая литература, обществовѣдѣніе (строеніе общества), политическая экономія и статистика, теорія и исторія искусствъ, исторія религій, этика и наука объ интеллектуальномъ развитіи обществъ. Въ теченіе двухгодового курса преподаваніе

всѣхъ этихъ наукъ могло бы быть распредѣлено примѣрно по двухчасовой недѣльной нормѣ, причемъ каждая наука могла бы преподаваться въ теченіе одного года, что составило бы для каждаго слушателя двадцать недѣльныхъ часовъ. Въ какомъ порядкѣ могли бы преподаваться предметы въ теченіе перваго и второго года, это дѣло подробностей: повидимому, было бы правильно науки естественныя комбинировать съ общественными. При практическомъ осуществленіи этого проекта могутъ возникнуть, конечно, различныя затрудненія, но мы не думаемъ, чтобъ эти затрудненія были непреодолимы. Такъ, съ перваго же раза можетъ возникнуть вопросъ, откуда взять два лишніе года для общеобразовательнаго факультета; притомъ же весь университетскій курсъ и безъ того уже продолжителенъ. При томъ предположеніи, что преподаваніе классическихъ языковъ будетъ введено въ одинаковую съ другими формальными знаніями норму, одинъ гимназическій годъ можно присоединить къ университетскому курсу; другой годъ можно или прямо прибавить, или взять его отъ факультетскихъ курсовъ, если это возможно путемъ нѣкотораго сокращенія въ преподаваніи спеціальностей, не имѣющимъ большого значенія въ практикѣ, или же, наконецъ, по примѣру нѣкоторыхъ государствъ, для гимназій можно назначить шестилѣтній курсъ, какъ это сейчасъ практикуется и у насъ въ отношеніи реальныхъ училищъ. Само собою разумѣется, что преподаваніе общеобразовательныхъ предметовъ отчасти должно представлять собою продолженіе изученія тѣхъ же предметовъ средней общеобразовательной школы, отчасти же принадлежать только университету; во всякомъ случаѣ и здѣсь, на этой высшей ступени общаго образованія, преподаваніе всегда должно покоиться на томъ положеніи, что имѣется въ виду создать классъ высоко образованныхъ людей, но не спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ наукъ. Поэтому факультетскіе преподаватели-спеціалисты, читая лекціи на общеобразовательномъ факультетѣ, не должны забывать главную цѣль этого учрежденія, устраняя изъ своего преподаванія все излишнее, слишкомъ детальное и частное. Здѣсь болѣе важно дать по каждой наукѣ хотя и немного знаній, но знаній основныхъ, приведенныхъ между собою въ тѣсную органическую связь, благодаря чему вся совокупность изучаемыхъ какою-либо наукой

явленій могла бы быть представляема какъ одно цѣлое. Въ соотвѣтствіи съ этимъ могло бы быть организовано и преподаваніе общественныхъ наукъ. Такъ, обществовѣдѣніе могло бы заключать въ себѣ послѣдовательное исторіко-сравнительное изложеніе развитія каждой изъ самостоятельныхъ группъ общественныхъ союзовъ, указаніе общности началъ этого развитія и его закономѣрности, поскольку все это подтверждается научными изысканіями. Наука о правѣ, государствѣ и управленіи могла бы преподаваться, какъ и въ средней школѣ, въ видѣ одной науки, но уже болѣе основательно. Преподаваніе политической экономіи и статистики могло бы остаться приблизительно въ томъ видѣ, какъ оно организовано въ настоящее время на юридическихъ факультетахъ. Этика и эстетика могли бы преподаваться на общеобразовательномъ факультетѣ исключительно какъ науки. Раскрытіе закономѣрности въ нравственныхъ явленіяхъ общественной жизни должно составлять главную задачу этики, какъ общественной науки: здѣсь были бы не лишними и данныя изъ индивидуальной и соціальной психологіи, а равно и изложеніе философскихъ системъ морали. Задача эстетики, какъ науки, заключается въ раскрытіи общихъ началъ и закономѣрности въ развитіи изящныхъ искусствъ въ человѣческихъ обществахъ. Общая теорія искусствъ и исторіко-сравнительное изложеніе исторіи искусствъ могли бы составлять предметъ преподаванія на общеобразовательномъ факультетѣ. Ученіе о религіи не должно уже носить философско-богословскаго характера, что относится къ профессіональному духовному образованію, но его задача—изученіе религіи, какъ общественнаго явленія. Конечная цѣль этой науки та же, что и всякой другой общественной науки, т. е. раскрытіе закономѣрности въ этой области явленій общественной жизни. На первомъ планѣ должно стоять, описаніе религій, ихъ исторія и сравнительное изученіе. Наконецъ, наука объ интеллектуальномъ развитіи общества могла бы преподаваться въ томъ направленіи, какъ объ этомъ было изложно выше.

Можно думать, что такая или подобная организація общаго образованія на всѣхъ трехъ его ступеняхъ, не препятствуя развитію профессіональныхъ знаній, въ высшей степени будетъ содѣйствовать поднятію общей культуры русскаго

общества. Такимъ образомъ, учрежденіе и распространеніе сельскихъ и, по тому же типу организованныхъ, городскихъ общеобразовательныхъ училищъ, объединеніе средней общеобразовательной школы въ связи съ сокращеніемъ преподаванія древнихъ языковъ и введеніемъ въ систему преподаванія общественныхъ и естественныхъ наукъ, наконецъ, образованіе въ университетахъ общеобразовательныхъ факультетовъ—вотъ, по нашему мнѣнію, тѣ мѣры, которыя внесли бы въ дѣло общаго образованія живой интересъ и имѣли бы благодѣтельныя послѣдствія для всѣхъ классовъ населенія.

Глава тринадцатая.

Черты изъ исторіи просвѣщенія въ Западной Европѣ.

Интеллектуальное развитіе личности, будучи могущественнымъ факторомъ культуры вообще, находится и само въ зависимости отъ многообразныхъ условій. Каждая эпоха въ жизни западно-европейскихъ обществъ, какъ, впрочемъ, всюду и въ другихъ краяхъ, характеризуется извѣстнымъ вліяніемъ на нее интеллектуальнаго фактора и, въ свою очередь, подъ совокупнымъ воздѣйствіемъ всѣхъ остальныхъ факторовъ и условій соціальной жизни, налагаетъ опредѣленный отпечатокъ на умственную жизнь общества. Оставляя здѣсь въ сторонѣ раскрытіе послѣдовательнаго вліянія интеллектуальнаго фактора на общественную культуру, мы имѣемъ въ виду лишь припомнить наиболѣе характерныя явленія изъ исторіи просвѣщенія въ Западной Европѣ, указать тѣ наиболѣе крупные факторы общественной жизни, которые въ разные періоды существованія западно-европейскихъ обществъ обнаруживали могущественное вліяніе на умственную жизнь общества и въ частности на характеръ народнаго образованія.

I.

Начальный періодъ въ исторіи ново-европейскихъ государствъ является періодомъ внѣшней борьбы, когда еще только формировались основные государственные элементы возникавшихъ политическихъ организацій. Подобное состояніе общественной жизни не могло быть благопріятнымъ для интел-

лектуальнаго развитія. Постоянная борьба, происходившая между различными народностями и племенами, естественно должна была вызывать стремленіе къ развитію не интеллектуальныхъ силъ, но физическихъ, къ развитію физическаго организма, военныхъ способностей, къ пріобрѣтенію всѣхъ вообще тѣхъ знаній, которыя необходимы для военнаго класса. Поэтому главными предметами образованія въ этотъ начальный періодъ исторіи ново европейскихъ обществъ являются прежде всего—гимнастика, военныя игры, умѣнье владѣть оружіемъ, плаванье и т. п. [1]). Однако. даже такое, чисто-физическое, воспитаніе не было удѣломъ всѣхъ; оно распространялось лишь на свободныхъ, на высшіе классы, низшіе же классы и рабы были его лишены [2]).

Непосредственныя заботы объ интеллектуальномъ развитіи обнаруживаются лишь съ возникновеніемъ христіанства; вліяніе послѣдняго на образованіе дѣлается замѣтнымъ уже въ послѣдніе вѣка существованія западной Римской имперіи. Первоначально христіане, для сохраненія своей религіи и ученія Христа, должны были обратить вниманіе на воспитаніе и образованіе своего юношества; для этой цѣли учреждались школы, въ которыхъ христіанскія дѣти ознакомлялись съ новымъ ученіемъ. а равно и язычники подготовлялись къ обращенію въ христіанство. Такія школы, значительно распространившіяся уже въ III вѣкѣ, получили названіе катехетическихъ [3]). Въ нихъ, кромѣ обученія христіанству, преподавалось чтеніе, письмо и церковное пѣніе [4]). Пока христіанство не достаточно окрѣпло и распространилось, рядомъ съ христіанскими школами существовали и языческія, въ которыхъ обучались не только язычники, но и христіане. Но чѣмъ болѣе распространялось христіанство, тѣмъ болѣе раз-

---

[1]) *L. Stein:* «Die Verwaltungslehre», V, 24. *Шмидтъ* »Исторія педагогики». II, стр. 123.

[2]) «О классахъ у древнихъ германцевъ» см. *Vaitz* «Die deutsche Verfassungsgeschichte».

[3]) Катехумены—оглашенные. т.-е. обучавшіеся сущности христіанской вѣры. Катехетика—обученіе оглашенныхъ.

[4]) *Окольскій* »Объ отношеніи государства къ народному образованію». Спб, 1872 г. стр. 53. *Шмидтъ:* «Исторія педагогики» 1887 г,, т. I стр. 20; 1879 г. т. II, стр. 25 и слѣд.

вивалась и его дѣятельность въ сферѣ духовной жизни. Начала, проводимыя христіанствомъ, породили совершенно новыя стремленія къ аскетизму и послужили причиной образованія монастырей; при каждомъ изъ такихъ монастырей учреждались школы для приготовленія духовенства, въ которыхъ, однако, могли получать образованіе и свѣтскія лица. Главными предметами обученія и здѣсь были: чтеніе, письмо и пѣніе псалмовъ. Рядомъ съ монастырскими школами существовали соборныя, учреждавшіяся при соборныхъ церквахъ, и фундушевыя школы, учреждавшіяся при другихъ церквахъ, называвшихся фундушами или коллегіальными церквами. Кромѣ того, нѣкоторые государи, какъ, напримѣръ, Карлъ Великій и Альфредъ Великій, также содѣйствовали учрежденію школъ и распространенію образованія. Въ высшихъ школахъ, которыя также кое гдѣ уже существовали, предметами преподаванія являлись такъ называемыя семь свободныхъ искусствъ: грамматика, діалектика, риторика, составлявшія trivium, и музыка, ариѳметика, геометрія и астрономія, составлявшія quadrivium. Все преподаваніе, находясь въ рукахъ духовенства, носило религіозно-схоластическій характеръ, обнаруживая въ то же время слѣды вліянія греко-римской культуры.

По мѣрѣ дальнѣйшаго развитія средневѣкового строя, образованіе и забота о немъ начинаютъ отражать на себѣ всѣ отличительныя черты этого строя. Это былъ періодъ господства частнаго начала и въ то же время періодъ борьбы между различными соціальными элементами изъ-за политическаго преобладанія. Такими элементами являлись: духовенство съ папою во главѣ, феодальные землевладѣльцы и городскія общины. Если въ предшествовавшій періодъ дѣло образованія находилось почти исключительно въ рукахъ духовенства, то теперь, съ развитіемъ отличительныхъ чертъ средневѣковаго строя, каждая изъ указанныхъ соціальныхъ сферъ начинаетъ оказывать на него свое вліяніе; духовенство, феодалы и города ставятъ себѣ задачей, между прочимъ, и заботы объ интеллектуальномъ развитіи своихъ членовъ. Характеристическія черты каждой изъ этихъ соціальныхъ сферъ всецѣло отражаются и на образованіи.

Католическое духовенство, исключительно господствовавшее въ этой сферѣ въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ, сохранило это господство и въ періодъ феодализма, хотя его вліяніе

на образованіе оказывается въ этотъ періодъ гораздо менѣе благодѣтельнымъ, нежели въ первыя времена существованія христіанской церкви. Это объясняется упадкомъ нравовъ въ средѣ самого духовенства. Въ первые вѣка христіанства, подъ свѣжимъ еще впечатлѣніемъ новой религіи, духовенство было дѣйствительнымъ представительствомъ евангельскаго ученія; оно не только словомъ, но и дѣломъ, собственными примѣрами, показывало, каковы должны быть истинные христіане. Но, по мѣрѣ того какъ христіанство распространялось, по мѣрѣ сосредоточенія въ рукахъ духовенства значительныхъ богатствъ и увеличенія его власти надъ народомъ, измѣнялись и нравственныя достоинства самого духовенства. Въ періодъ феодализма упадокъ нравовъ духовенства былъ уже весьма значительнымъ; несмотря на это, духовенство стремилось сохранить за собою вліяніе на народное образованіе, желая удержать послѣднее въ извѣстныхъ предѣлахъ. Истинное просвѣщеніе народныхъ массъ, въ сущности говоря, не было въ интересахъ католическаго духовенства, такъ какъ грозило весьма серьезными опасностями его авторитету и власти. Считая устройство школъ и организацію своимъ исключительнымъ правомъ, духовенство всѣми силами противилось основанію школъ со стороны свѣтскихъ лицъ; если же такія школы и учреждались, то контроль надъ ними принадлежалъ духовенству, причемъ послѣднее стремилось ограничить преподаваніе въ такихъ школахъ чтеніемъ и письмомъ: свѣтскимъ лицамъ иногда воспрещалось даже учиться писать [1]). Мало того, сколько-нибудь значительныя знанія преслѣдовались какъ дѣло не богоугодное. При такимъ воззрѣніяхъ школы не могли, конечно, процвѣтать; напротивъ, какъ соборныя и монастырскія, такъ и другія школы, находившіяся въ рукахъ духовенства, пришли въ совершенный упадокъ. Вмѣстѣ съ этимъ и католическая церковь вообще постепенно теряла свое могущество. Упадку духовенства и его школъ, кромѣ причинъ, лежавшихъ въ жизни самого духовенства, значительно способствовали и крестовые походы, познакомившіе западно европейское общество съ жизнью иновѣрныхъ народовъ и внесшіе въ Европу нѣкоторый духъ свободомыслія; помимо того, развитіе самостоятельности городскихъ общинъ, съ своей стороны, также

[1]) *Окольскій* стр. 91.

способствовало нѣкоторому ослабленію власти духовенства. Феодальные землевладѣльцы и города начинаютъ самостоятельно заботиться объ интеллектуальномъ развитіи лицъ, принадлежащихъ къ ихъ средѣ. Но такъ какъ характеръ всего строя городской жизни былъ совершенно иной, нежели феодально-землевладѣльческой, то и образованіе въ той и другой сферѣ отличается своими особыми чертами.

Образованіе въ сферѣ феодально-землевладѣльческой аристократіи представляло во многихъ отношеніяхъ прямую противоположность образованію духовенства. Связь между тѣмъ и другимъ, благодаря этому, однако, не упрочивалась. Вліяніе духовенства было настолько сильно, что мысль и все міросозерцаніе средневѣкового европейца на долгое время получили почти исключительно религіозное направленіе. Поэтому, какою бы противоположностью ни являлась, сравнительно съ духовенствомъ, жизнь свѣтскихъ феодаловъ, она въ значительной степени сохраняла на себѣ печать теологіи. Въ этомъ обнаруживалось, слѣдовательно, вліяніе одной соціальной сферы на другую. Но жизнь феодальныхъ землевладѣльцевъ представляла вполнѣ своеобразное явленіе, характеризовалась такими чертами, которыя были присущи исключительно только ей; она имѣла свое особое направленіе и свой особый смыслъ. Соотвѣтственно съ этимъ самостоятельнымъ характеромъ феодальной жизни организовалось въ этой сферѣ и образованіе. Строй жизни свѣтскихъ феодаловъ носилъ, по преимуществу, военный характеръ. Мы уже сказали, что весь средневѣковой періодъ исторіи европейскихъ народовъ представляетъ собою, въ соціально политическомъ отношеніи, внутреннюю борьбу между различными соціальными элементами за политическое преобладаніе, и если въ этой борьбѣ католическая церковь имѣла въ своихъ рукахъ оружіе духовное, то свѣтская аристократія, свѣтскіе феодальные владѣльцы были настоящими воинами, боролись при помощи оружія въ собственномъ смыслѣ этого слова. И какъ церковь стремилась при помощи своихъ школъ образовать людей вѣрующихъ,—людей, слѣдовательно, вполнѣ ей преданныхъ, такъ и свѣтская феодальная аристократія стремилась, при помощи своего особеннаго образованія, сдѣлать изъ лицъ своего круга воиновъ. Какъ католическому духовенству не было нужно истинное развитіе, въ которомъ оно видѣло для себя даже опасность, такъ оно не

было нужно и для свѣтскихъ феодаловъ. Но чтобы понять истинный характеръ образованія послѣднихъ, необходимо обратить вниманіе на совершенно своеобразное явленіе, выработавшееся въ этотъ историческій періодъ въ сферѣ феодальной аристократіи. Отчасти подъ вліяніемъ христіанства, отчасти подъ вліяніемъ воинственнаго духа эпохи, развилась совершенно особая организація феодальной жизни, извѣстная въ исторіи подъ именемъ рыцарства. Съ понятіемъ рыцаря соединяется нѣчто гораздо болѣе обширное, нежели съ понятіемъ воина. Рыцарство—это идеализмъ средневѣковаго германскаго духа, говоритъ Шмидтъ. Рыцарство—это сочетаніе идей и подвиговъ, религіи и геройства, поэзіи и жизни, женской любви и ратнаго искусства, говоритъ Фальке. Религія, честь, любовь и ратное дѣло—вотъ что наполняло жизнь рыцаря. Поэтому и образованіе въ сферѣ феодальной аристократіи было не только военнымъ, но и рыцарскимъ. Все, что составляло сущность рыцарства, преподавалось молодому поколѣнію съ раннихъ лѣтъ; но самое преподаваніе не было школьнымъ, а по преимуществу практическимъ, хотя рыцари и посѣщали иногда монастырскія и соборныя школы. Если въ школахъ духовенства преподавались, какъ мы видѣли, семь свободныхъ искусствъ (trivium и quadrivium), то въ образованіи рыцарства на первомъ планѣ стояли семь, такъ называемыхъ, благородныхъ пристрастій дворянства, или семь совершенствъ рыцаря; сюда относились: верховая ѣзда, плаванье, стрѣльба изъ лука, фехтованье, охота, игра въ шахматы и стихотворство. Отсюда видно, что образованіе было направлено къ развитію не интеллектуальныхъ силъ и способностей, но, главнымъ образомъ, физическихъ. Школами для такого развитія были рыцарскіе замки. Интеллектуальное развитіе хотя и не было окончательно игнорировано, однако, говоря вообще, находилось на слишкомъ низкой ступени. Научное преподаваніе, когда оно имѣло мѣсто, состояло, по преимуществу, въ библейской исторіи, сказаніяхъ, сагахъ и т. п. Умѣнье читать и писать было доступно далеко не всѣмъ; мало того, оно считалось даже недостойнымъ рыцаря, въ силу чего выдаваемыя рыцарями грамоты они давали подписывать за себя священникамъ и писарямъ съ оговоркой—„за незнаніемъ грамоты по рыцарскому сану". Таково образованіе рыцарства. Оно исчезло вмѣстѣ съ исчезновеніемъ самого ры-

царства подъ вліяніемъ новыхъ факторовъ, болѣе сильныхъ, нежели тѣ, которые поддерживали его существованіе.

Городскія общины, образованію и развитію которыхъ много способствовали феодальныя притѣсненія, представляли собою третью соціальную сферу средневѣковаго строя, въ которой, подобно тому, какъ и въ двухъ первыхъ, организовалась самостоятельная система образованія. Основанія, смыслъ и цѣль этого образованія вполнѣ соотвѣтствовали всему строю и направленію городской жизни. Если основнымъ началомъ, пропикавшимъ жизнь духовенства и руководившимъ всею его дѣятельностью, была вѣра, если таковымъ же началомъ въ сферѣ феодализма было рыцарство съ его геройскими подвигами и съ его романтизмомъ, то въ сферѣ городской жизни такимъ господствовавшимъ началомъ былъ трудъ. Города являлись центрами промышленной жизни; ихъ благосостояніе обусловливалось успѣхами торговли и промышленности: въ виду этого и образованіе въ городскихъ общинахъ, въ противоположность образованію духовенства и феодаловъ, получило практическій характеръ: оно являлось, по преимуществу, образованіемъ реальнымъ: но такъ какъ здѣсь же, на ряду съ практическими промышленными знаніями, развились также, благодаря университетамъ, различныя отрасли наукъ и искусствъ, то въ городахъ слѣдуетъ искать и зародышъ вообще профессіональнаго образованія. Городское образованіе имѣло практическій характеръ и въ другомъ смыслѣ: оно пріобрѣталось не въ спеціально назначенныхъ для этой цѣли профессіональныхъ школахъ, но давалось практически самою жизнью. Подобно тому какъ въ духовной сферѣ школами не рѣдко являлись монастыри, въ сферѣ свѣтскаго феодализма—рыцарскіе замки, и въ городскихъ общинахъ онѣ замѣнялись различнаго рода корпораціями, цехами и гильдіями. Здѣсь тѣ или другія промышленныя знанія пріобрѣтались практически, причемъ извѣстной степени этихъ знаній соотвѣтствовало и извѣстное положеніе въ корпораціи; такъ существовали званія мастера, подмастерья и ученика. Кромѣ такого профессіональнаго практическаго обученія существовали, однако, и общія школы, въ которыхъ преподавались какъ элементарныя знанія—чтеніе, письмо, счетъ, такъ и нѣкоторыя науки, наприм. исторія и географія. Это были, такъ называемыя, „писарскія школы“. Какъ бы высшую ступень представляли латинскія

школы; въ нихъ преобладала латынь; грамматика была главнымъ предметомъ преподаванія, хотя здѣсь же обучали чтенію, письму и священной исторіи [1]). Всѣ эти школы долгое время находились подъ контролемъ духовенства, относившагося къ нимъ вообще съ крайнимъ недовѣріемъ и стремившагося присвоить исключительно себѣ право устройства училищъ. Организація городскихъ школъ, дававшихъ общее и научное образованіе, все же вполнѣ соотвѣтствовала цеховымъ и ремесленнымъ уставамъ: школьное преподаваніе считалось ремесломъ. Между городскимъ управленіемъ и учителями заключались условія на извѣстный срокъ, на основаніи которыхъ послѣдніе, за извѣстную, въ большинствѣ случаевъ ничтожную, плату обязывались обучать дѣтей О прекращеніи найма та и другая сторона должна была заявлять заранѣе. Вслѣдствіе такого срочнаго характера преподаванія образовался особый классъ странствующихъ учителей, нанимавшихся въ школы и отправлявшихся въ другія мѣста, когда имъ отказывали, или когда они отказывались сами. Вмѣстѣ съ учителями не рѣдко странствовали и ученики. Какъ ни слабо было преподаваніе въ этихъ странствующихъ школахъ, какъ ни низко иногда падали нравственно учителя и ученики, все же выражаясь картиннымъ языкомъ Шмидта, эти школы были уже „знаменіемъ того, что юный порывъ средневѣковыхъ народовъ сокрушилъ тѣсныя монастырскія кельи, что суровость, съ какою монастырское воспитаніе подавило было умы, теперь смягчилась на просторѣ, что въ наукѣ пробудилась потребность ознакомиться съ жизнью. Странствованія школьниковъ были главнымъ средствомъ для того, чтобы пользоваться преподаваніемъ многихъ и разныхъ извѣстныхъ учителей. Они были слѣдствіемъ новаго духовнаго порыва жизни, продуктомъ возникшей любознательности“. Такимъ образомъ, городскія общины, съ различными видами ихъ образованія, являются мѣстами, гдѣ впервые мысль новоевропейскаго человѣка пробуждается и освобождается отъ исключительнаго теологическаго вліянія. Но въ этомъ еще болѣе насъ убѣждаетъ появленіе университетовъ. Хотя университеты и не были обязаны своимъ возникновеніемъ исключительно городскимъ общинамъ, все же города, благодаря характеру ихъ

[1]) *Шмидтъ* т. II, стр. 290.

строя, въ значительной степени чуждаго какъ религіознаго піэтизма, такъ и рыцарскаго романтизма, были наиболѣе удобными мѣстами для возникновенія университетовъ. Надлежащее развитіе университетовъ и науки принадлежитъ, конечно, послѣдующимъ эпохамъ; но и самое ихъ возникновеніе, относящееся къ разсматриваемому періоду, является доказательствомъ, что мысль ново-европейскаго человѣка, несмотря на всю свою слабость, даже въ эту раннюю пору, не могла быть ограничена тѣми узкими рамками, въ которыя ставила ее теологическая доктрина католической церкви. Въ университетахъ впервые возникла наука, которой суждено было впослѣдствіи окончательно ослабить слѣпую вѣру въ авторитетъ. Конечно, первые университеты были въ научномъ отношеніи очень слабы; какъ возникновеніе ихъ, такъ и самое преподаваніе въ нихъ зависѣли въ значительной степени отъ папской власти; организація представляла мало правильности и устойчивости; въ нихъ, какъ и въ другихъ учрежденіяхъ, господствовалъ неспокойный и страстный духъ эпохи, исключительность, нетерпимость и грубость нравовъ, плохо миримыя съ требованіями истинной науки; но, несмотря на все это, первые университеты были колыбелью науки, ея убѣжищами, гдѣ впервые родилась критическая мысль, подорвавшая значеніе и силу авторитета. Въ этомъ заключается ихъ великое значеніе во всемірной исторіи.

Припоминая все вышеизложенное о просвѣщеніи въ средневѣковой періодъ европейской жизни, мы должны признать, что оно вполнѣ отражало на себѣ характеръ всего соціальнаго строя того времени. Господствовавшими началами, проникавшими собою народное образованіе, были начала—религіозное, военное и трудовое; образовательными органами были: церковь, рыцарскія замки и города. Какъ вообще между соціальными элементами этого періода преобладающее значеніе принадлежало духовенству, такъ и интеллектуальное развитіе находилось, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ религіознаго начала. Лишь къ концу этого періода и, въ особенности въ теченіе слѣдующаго, авторитетъ церкви въ дѣлѣ умственнаго развитія народа былъ поколебленъ.

II.

Съ разрушеніемъ средневѣковаго феодальнаго строя, съ постепеннымъ объединеніемъ политической власти въ рукахъ абсолютныхъ монарховъ, интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ дѣлаетъ значительный шагъ впередъ, подъ вліяніемъ новыхъ, ранѣе не существовавшихъ факторовъ. Къ числу такихъ факторовъ слѣдуетъ, прежде всего, отнести новую форму политической организаціи общества, при которой верховная власть сосредоточилась въ рукахъ абсолютныхъ государей. Эти послѣдніе берутъ дѣло народнаго образованія исключительно въ свое вѣдѣніе. Уничтожая постепенно политическую самостоятельность церкви, городовъ и феодаловъ, они начинаютъ обнаруживать въ дѣлѣ просвѣщенія прежде всего свою регулирующую дѣятельность: регламентируютъ все образованіе при помощи законодательства, подчиняютъ его своему надзору, создаютъ для содѣйствія ему различныя образовательныя учрежденія и административные органы [1]). Школьные уставы наполняются постановленіями относительно устройства школъ въ городахъ, экзаменовъ и присяги учителей, содержанія школъ и школьной платы, числа и названія классовъ и т. п [2]). Эта регламентирующая дѣятельность касается какъ элементарнаго и общаго, такъ и профессіональнаго образованія. Обученіе въ элементарныхъ школахъ ограничивалось попрежнему чтеніемъ, письмомъ и религіей; въ такъ называемыхъ ученыхъ школахъ, являвшихся средними учебными заведеніями, главное вниманіе обращалось на латинскій языкъ. Университеты, постепенно освобождавшіеся отъ папской зависимости и подчинявшіеся свѣтскимъ государямъ, значительно измѣнили свой первоначальный характеръ. Они сдѣлались учрежденіями государственными и количество ихъ значительно возросло; университетское образованіе сдѣлалось условіемъ для занятія тѣхъ или другихъ государственныхъ должностей, университетское преподаваніе постепенно утратило своей прежній схоластическій харак-

---

[1]) *L. Stein:* «Die Verwaltungslehre». V, 30. См. также его обширное сочиненіе: «Das Bildungswesen», въ трехъ томахъ; изд. 2-е 1883—84 г.

[2]) *Firnhaber:* «Errichtung und Erhaltung der Schulen»; въ *Schmid's* Encyklopädie. Band. II, S. 284; 2-te Aufl.

теръ, хотя съ другой стороны, свобода преподаванія была значительно стѣснена правительственною регламентаціей. Въ этомъ отражался духъ полицейской эпохи [1]). Такимъ образомъ, если образованіе не было свободнымъ въ предшествовавшій періодъ, находясь въ зависимости отъ духовенства и касговой организаціи этой отрасли, то и теперь, освободившись отъ прежней зависимости, оно впало въ новую, источникомъ которой явилось полицейское государство. Справедливость требуетъ, однако, замѣтить, что абсолютные монархи, въ сферѣ попеченія о народномъ образованіи, гораздо менѣе проявляли свою дѣятельность, нежели въ другихъ отрасляхъ народной жизни, и это, конечно, потому, что не сознавалась еще вся важность образованія, правители не усматривали въ немъ для себя никакой пользы. Главная цѣль ихъ въ этомъ случаѣ не шла далѣе желанія имѣть свѣдущихъ чиновниковъ. Не только правительство, но и представители науки находили, что слишкомъ большое распространеніе научнаго образованія совершенно излишне и вредно какъ для самихъ гражданъ, такъ и для всего государства. Въ виду этого считалось необходимымъ препятствовать распространенію высшаго образованія. Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ лицамъ изъ низшихъ классовъ вовсе воспрещалось полученіе высшаго образованія и только высшіе классы могли помѣщать своихъ дѣтей въ университеты или другія высшія учебныя заведенія безъ разрѣшенія правительства [2]). Интеллектуальное развитіе низшихъ слоевъ населенія считалось не только вреднымъ, но и опаснымъ; „господствующій классъ пришелъ къ убѣжденію, что невѣжество массъ составляетъ самую вѣрную опору его владычества, что простой народъ не нуждается въ образованіи, что даже было бы желательнымъ устранить отъ него всѣ стредства образованія изъ опасенія, что народъ, пріобрѣвъ образованіе, сдѣлается недовольнымъ своимъ положеніемъ“ [3]). При такихъ воззрѣніяхъ на

---

[1]) *Fried. Lübker:* «Gelehrtenschulwesen. Schmid's Encyklopädie», Band. II, S. 841 flg. Ср. также *Wohlfarth:* «Geschichte des gesammten Erziehungs- und Schulwesens». 1855, Band. II, S. 515—519; *Raumer:* «Geschichte der Pädagogik», 1846, I, S. 276 flg.

[2]) *Berg:* «Handbuch des deutschen Rechts» II, S. 324—330.

[3]) *Окольскій:* «Объ отношеніи государства къ народному образованію», стр. 127 и друг.

образованіе и заботы о немъ отступали на задній планъ, въ силу чего и самая регламентація въ этой сферѣ не была такъ велика, какъ въ другихъ сферахъ. Но если политическая организація общества, съ ея дѣятельностью въ сферѣ народнаго образованія, не оказала, съ своей стороны, какого-либо значительнаго вліянія на интеллектуальное развитіе народа въ періодъ существованія такъ называемаго абсолютнаго государства, то она являлась лишь однимъ изъ факторовъ этого развитія; другіе факторы были болѣе могущественны и вліяли болѣе сильно на интеллектуальное развитіе, хотя они были не только положительнаго, но и отрицательнаго характера, т.-е. не только содѣйствовали интеллектуальному развитію, но и препятствовали ему. Остановимся на важнѣйшихъ ихъ этихъ факторовъ. Къ ихъ числу принадлежитъ прежде всего явленіе; извѣстное подъ именемъ возрожденія классическихъ наукъ.

Возрожденіе классическихъ наукъ, предшествовавшее духовной реформаціи и въ значительной степени ее подготовившее, оказало громадное вліяніе на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ Изученіе писателей и ученыхъ классической древности, начавшееся въ Италіи и распространившееся затѣмъ по всей Западной Европѣ, послужило дѣлу развитія прежде всего своею борьбой противъ господствовавшаго схоластико-теологическаго направленія мышленія; оно возбудило затѣмъ духъ изслѣдованія, вызвало стремленіе къ научнымъ занятіямъ, даже къ естествовѣдѣнію, отвлекло человѣческій умъ отъ безплоднаго формальнаго мышленія. Гуманисты всѣми силами ратовали противъ пороковъ и развращенности католическаго духовенства, разоблачая ихъ предъ обществомъ, чѣмъ, конечно, и возбуждали противъ себя ненависть и гоненія. Въ своихъ сочиненіяхъ они требуютъ свободы и самостоятельности человѣческаго духа, высвобожденія личности отъ подавлявшихъ ее средневѣковыхъ корпорацій, въ которыхъ имѣли наибольшее значеніе лишь массы, сословія и общества, а не особи. Многіе изъ нихъ являются воспитателями и педагогами, проводившими какъ въ своихъ сочиненіяхъ, такъ, по возможности, и на практикѣ вполнѣ правильныя и разумныя начала воспитанія, выступавшими въ защиту человѣческой личности и ея самостоятельности; воспитаніе и образованіе, по ихъ воззрѣніямъ, не должны были

подавлять индивидуальныхъ способностей и стремленій, приноравливаясь къ природнымъ дарованіямъ [1]) Правда, примѣненіе этихъ началъ воспитанія и образованія было достижимо лишь въ рѣдкихъ, исключительныхъ случаяхъ; но гуманисты дѣйствительно имѣли въ виду высшія сословія, высшую аристократію, и сами являлись воспитателями при дворахъ государей; образованіе же низшихъ классовъ народа не обращало на себя ихъ вниманія. На-ряду съ интеллектуальнымъ развитіемъ они ратовали и за развитіе физическое, рекомендуя для этой цѣли гимнастическія упражненія; но при этомъ имъ имѣлось уже въ виду не удовлетвореніе какимъ-либо сословнымъ воззрѣніямъ и потребностямъ, какъ это имѣло мѣсто въ воспитаніи и образованіи, напримѣръ, рыцарства, но физическое развитіе, по возрѣніямъ гуманистовъ, является условіемъ человѣческаго здоровья, оно необходимо также и для успѣшнаго развитія силъ и способностей духовныхъ. Такимъ образомъ, гуманисты, болѣе 400 лѣтъ тому назадъ, высказывали уже такія требованія въ дѣлѣ образованія, надлежащее осуществленіе которыхъ даже и въ настоящее время далеко не вполнѣ достигнуто. Дѣятельность гуманистовъ неминуемо должна была отразиться и на учебныхъ заведеніяхъ,—по крайней мѣрѣ, высшихъ и среднихъ. Въ нихъ вводится болѣе правильное преподаваніе латинскаго языка, исправляются латинскіе учебники, въ особенности грамматики и словари начинается изученіе римскихъ классиковъ, улучшается составъ преподавателей и т д. [2]). Конечно, все это дѣлается лишь постепенно; гуманизмъ въ этомъ направленіи далъ лишь сильный толчокъ, и только впослѣдствіи, въ связи съ религіозною реформаціей, онъ оказалъ болѣе могущественное вліяніе на образованіе Весьма мѣтко и картинно характеризуетъ значеніе гуманистической дѣятельности для интеллектуальнаго развитія Шмидтъ въ своей исторіи педагогики: „Все-

[1]) Такія требованія высказывали въ своихъ сочиненіяхъ: въ Италіи—Петрарка, Витторино, Верджеріо, Мафеусъ Вегій; въ Испаніи—Раймундъ де-Сабунда, Людовикъ Вивесъ, Хуанъ Гуарте; въ Германіи—Яковъ Вильфелингъ, Эразмъ и друг.

[2]) *Raumer:* «Geschichte der Pädagogik», I, 9—126; *Wohlfath:* «Geschichte des Erziehungs-und Schulwesens». II, 396—433; *Schmidt:* «Encyclopädie des Erziehungswesens». II, 825—830; *Окольскій:* «Объ отношеніи государства къ народному образованію». стр. 74—76.

общее одушевленіе,—говоритъ онъ,—охватило лучшіе умы и напутствовало ихъ въ Аѳины и Римъ, дабы духомъ древнихъ они воспитали свой собственный. Хотя на этомъ пути и не избѣгли крайностей, хотя время часто проводилось въ отвѣтахъ на безполезные и нелѣпые вопросы, хотя слѣплялись фоліанты и квартанты о греческихъ древностяхъ,—однако, эти вновь пробуждающіяся знанія все-таки были знаменіемъ побѣды пробивающагося впередъ духа, такъ какъ съ ними все человѣчное и образованіе человѣка стало почетнымъ, и благодаря имъ западные умы освоились съ истиннымъ и вѣчнымъ въ человѣческихъ дѣлахъ. Классическая древность, съ ея замкнутымъ и законченнымъ міромъ, въ которомъ не существовало косной противоположности между духомъ и природой, расторгла формальное образованіе схоластики... Подвизаясь въ античномъ мірѣ, на свободномъ отъ всякаго внѣшняго авторитета и церковными уставами не тронутомъ поприщѣ, духъ позналъ въ этой свободѣ свою настоящую стихію, она сдѣлалась его потребностью и онъ почуялъ въ ней свою верховную... власть". Таково было вліяніе возрожденія классическихъ наукъ на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ, но вся сила этого вліянія обнаружилась лишь въ связи съ церковною реформаціей.

Вліяніе реформаціи проявляется прежде всего, конечно, въ сферѣ религіи. Католическая церковь, ограничивавшая въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ развитіе человѣческой мысли, потрясается до основанія; авторитетъ папской власти падаетъ; вмѣстѣ съ тѣмъ освобождается человѣческая совѣсть, и слѣпое довѣріе замѣняется внутреннимъ убѣжденіемъ. Это было, конечно, весьма важно: но еще большее значеніе имѣетъ то обстоятельство, что вмѣстѣ съ освобожденіемъ совѣсти освобождается и мысль; разумъ вступаетъ въ свои права; онъ стремится къ объясненію не только явленій внѣшней жизни, но и проникаетъ въ область религіи; догматы вѣры, обряды, ученія подвергаются его критикѣ; въ этомъ случаѣ онъ является отчасти уже подготовленнымъ, благодаря возрожденію классическихъ наукъ. Для человѣческой мысли является, такимъ образомъ, возможность изучать и познавать міръ, открывать законы, управляющіе міровою жизнью, и стремиться подчинить себѣ природу, заставить ее служить благу человѣчества,—однимъ словомъ, возникаетъ возможность появленія

и развитія науки. Въ этомъ заключается великое значеніе реформаціи для интеллектуальнаго развитія европейскихъ обществъ. Но вліяніе реформаціи является болѣе непосредственнымъ въ отношеніи образованія и образовательныхъ учрежденій. Реформація церкви и религіи находилась въ самой тѣсной связи съ реформаціей школы, и это потому, что послѣдняя составляла необходимое условіе для успѣха первой. Чтобы новая религія была понята народомъ, необходима была, во-первыхъ, реформа школы въ смыслѣ освобожденія ея отъ прежняго монастырскаго вліянія и сообщенія ей истинно христіанскаго направленія; во-вторыхъ необходимо было возможно большее распространеніе образованія среди народа. Такимъ образомъ, реформаторы имѣютъ въ виду уже народную массу, реформація впервые вызываетъ къ жизни народну школу въ истинномъ смыслѣ слова. Уже первые дѣятели реформаціи—Лютеръ, Меланхтонъ, Цвингли—обращали большое вниманіе на образованіе и устройство училищъ; въ своихъ сочиненіяхъ и проповѣдяхъ они указывали на цѣль воспитанія, обнаруживали недостатки современнаго имъ образованія, указывали на предметы, которымъ должно было обучать въ школахъ, сами переводили учебники и священныя книги на народный языкъ, который послѣ реформаціи постепенно дѣлается господствующимъ въ школахъ. Однако, въ высшихъ школахъ и даже среднихъ преобладалъ попрежнему латинскій языкъ; на немъ говорили и на немъ велось преподаваніе. Въ этомъ надо видѣть могущественное вліяніе гуманизма, противостоять которому не были въ силахъ, да и не считали еще необходимымъ реформаторы. Латинскій языкъ былъ, кромѣ того, необходимъ реформаторамъ для ихъ богословской борьбы съ католическимъ духовенствомъ. Изученіе классическихъ языковъ являлось въ этомъ случаѣ, слѣдовательно, уже не цѣлью, но средствомъ. Лютеръ, Меланхтонъ, Цвингли были, кромѣ того, сами педагогами; въ своихъ сочиненіяхъ они предлагали цѣлыя системы воспитанія. Весьма многое, что они высказывали въ этомъ отношеніи,—говоритъ Вольфартъ,—останется справедливымъ на вѣчныя времена. Реформація, какъ извѣстно, была принята не вездѣ; нѣкоторыя государства Европы остались католическими, таковы: Франція, Испанія, Италія, Польша; въ этихъ государствахъ не могло, слѣдовательно, обнаружиться непосредственнаго вліянія реформаціи на об-

разованіе, но оно обнаружилось здѣсь посредственно. Католическое духовенство не могло, конечно, равнодушно относиться къ побѣдамъ реформаціи въ области человѣческаго духа. Если реформація стремилась распространить образованіе, необходимое, какъ мы сказали, для правильнаго пониманія новаго ученія, то и католичество должно было бороться съ протестантствомъ тѣмъ же оружіемъ. Реформаторской школѣ и реформаторскому образованію и воспитанію оно должно было противоставить свою школу и свое воспитаніе; но прежняя католическая школа не могла уже удовлетворить: она была разсчитана на мирныя времена, а теперь приходилось вести борьбу: ранѣе стремленія католическаго духовенства ограничивались въ этой сферѣ тѣмъ, чтобы дать общественной мысли строго-религіозное направленіе, теперь этого стало недостаточно,—теперь стало необходимымъ отстаивать старую религію, понадобилось, слѣдовательно, и особое образованіе, направленное къ этой цѣли. И дѣйствительно, въ католическомъ духовенствѣ обнаруживается энергичная образовательная дѣятельность, представителями и проводниками которой явились іезуиты.

Дѣятельность іезуитовъ замѣчательна по своимъ успѣхамъ. Число членовъ іезуитскаго ордена быстро возрастало. Іезуитскія училища распространялись по всѣмъ католическимъ странамъ. Іезуиты захватывали образованіе въ свои руки вездѣ, гдѣ только было возможно. Хотя образованіе и было религіозно-классическимъ, но въ виду того, что оно являлось орудіемъ въ борьбѣ съ протестантизмомъ, оно заключало въ себѣ много темныхъ сторонъ. Іезуиты старались развить въ своихъ ученикахъ фанатизмъ, воспитывали ихъ въ убѣжденіи, что для достиженія хорошей цѣли дозволительны всякія средства, старались вообще сдѣлать изъ учениковъ покорныхъ слугъ ордена. На-ряду съ этими и многими другими темными сторонами іезуитскаго образованія, оно представляло и нѣкоторыя улучшенія сравнительно съ прежними монастырскими школами. Такъ, іезуиты ввели болѣе соотвѣтствующій цѣли методъ изученія классическихъ языковъ, болѣе свободную организацію училищъ, отличавшуюся отъ строго-монашеской прежняго времени, болѣе мягкую дисциплину, вводя въ нее элементъ соревнованія; наконецъ, они имѣли въ виду, хотя и въ незначительной степени, требованія свѣтской науки и свѣтскаго

образованія. Всѣ, однако, эти улучшенія не вознаграждали за тотъ вредъ, который наносился іезуитскими школами нравственности молодого поколѣнія, а образованіе въ католическихъ странахъ, несмотря на эти школы, все же стояло на низшей ступени, нежели въ протестантскихъ [1]).

Къ числу факторовъ, содѣйствовавшихъ въ разсматриваемый періодъ интеллектуальному развитію вообще и образованію въ частности, принадлежитъ также дѣятельность педагоговъ. Мы видѣли, что еще между гуманистами были лица, занимавшіяся педагогикой и считавшія дѣло воспитанія одною изъ трудныхъ, но въ то же время и чрезвычайно важныхъ отраслей человѣческой дѣятельности. Педагоги XV, XVI и XVII столѣтій являются отчасти продолжателями педагоговъ-гуманистовъ, отчасти самостоятельно разрабатываютъ вопросы воспитанія и образованія, дѣлая въ этой области значительный шагъ впередъ. Не входя въ подробное описаніе сочиненій и воспитательной дѣятельности педагоговъ различныхъ странъ, остановимся только на существенномъ.

Большинство педагоговъ даннаго періода стремилось положить конецъ все еще господствовавшему въ школахъ схоластико-теологическому направленію. Замѣтное исключеніе представлялъ собою Спенеръ (1635—1705 гг.), по мнѣнію котораго, все воспитаніе и образованіе должны были покоиться на строго-религіозныхъ основахъ; библія, катехизисъ, молитвенникъ—вотъ, по его мнѣнію, единственные предметы, достойные изученія. Ученіе Спенера не находило, однако, большого сочувствія и, какъ явленіе единичное въ этой сферѣ, не могло оказать сильнаго вліянія на воспитаніе и образованіе. Въ качествѣ послѣдователей гуманистовъ, въ отношеніи собственно предметовъ школьнаго обученія, являются германскіе педагоги: Штурмъ, Тротендорфъ, Гессусъ, Неандеръ. Главными предметами изученія, по ихъ мнѣнію, должны были служить древніе языки; французскіе педагоги требуютъ, напротивъ, изученія роднаго языка и на изученіе языковъ древнихъ смотрятъ не какъ на цѣль, но лишь какъ на средство образованія; въ этомъ смыслѣ, наприм., прямо высказывался

[1]) *Wohlfarth* II, 459, 489—490, 514; *Raumer*, I, 291 flg. *Schmidt*: «Encyklopädie». II, 575—577; *Окольскій*, 113—123; *L. Stein*: «Das Bildungswesen». III, 34—234.

Ролленъ; вмѣстѣ съ тѣмъ постепенно сознается необходимость реальнаго образованія, о чемъ ратовали педагоги разныхъ странъ таковы: Коменскій, Франке, Монтень, Бекопъ Веруламскій, Джонъ Локкъ и другіе. Фенелонъ указывалъ уже на необходимость и женскаго образованія. Методъ обученія и дисциплина также обращали на себя вниманіе педагоговъ разсматриваемаго періода: большинство изъ нихъ настаиваетъ на наглядномъ и опытномъ обученіи; кромѣ того, занятія, по ихъ мнѣнію, должны приспособляться къ естественному развитію человѣческихъ способностей; такъ, Коменскій, между прочимъ, заявлялъ, что прежде всего необходимо развивать органы чувствъ, потомъ память, затѣмъ смыслъ и потомъ уже сужденіе. Такимъ образомъ, характеристическими чертами педагогической дѣятельности разсматриваемаго періода являются: признаніе необходимости обученія родному языку, введеніе въ систему преподаванія реальныхъ знаній, опытный и наглядный методъ обученія; но, можетъ быть, еще болѣе характернымъ оказывается то обстоятельство, что всѣ эти образовательныя и воспитательныя теоріи касались лишь средняго и высшаго образованія,—создавались, слѣдовательно, для высшихъ классовъ; народъ и народная школа попрежнему не обращали на себя вниманія педагоговъ [1]).

Къ числу факторовъ, вліявшихъ на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ въ разсматриваемый періодъ ихъ жизни слѣдуетъ, конечно, отнести и различнаго рода открытія и изобрѣтенія. Эти явленія, служа, съ одной стороны, доказательствомъ, что человѣческая мысль успѣла уже сдѣлать значительные успѣхи, способствовали, съ другой стороны, ея дальнѣйшему развитію. Въ числѣ изобрѣтеній, содѣйствовавшихъ интеллектуальному развитію и образованію, первое мѣсто, несомнѣнно, должно быть отведено книгопечатанію; но затѣмъ извѣстное вліяніе въ этомъ отношеніи должно быть признано, конечно, и за изобрѣтеніями огнестрѣльнаго пороха, компаса, за открытіями Америки, восточныхъ Индій и проч. Само

---

[1]) *L. Stein:* «Das Bildungswesen». III, 200—208. *Raumer:* «Geschichte». I, 12—99, 112—374. *Wohlfarth:* «Geschichte». II, 495—584. *Schmidt:* «Encyklopädie I. 343—355, 942—951; II, 540—554 и др.; IV, 1094—1097; V, 199—213.

собою понятно, что до изобрѣтенія книгопечатанія не могло быть сколько-нибудь быстраго распространенія знаній; всѣ сочиненія были рукописными, а переписка стоила большихъ денегъ; слѣдовательно, рукописи могли вращаться лишь въ ограниченномъ кругу достаточныхъ классовъ общества. Книгопечатанію суждено было произвести въ этой сферѣ цѣлый переворотъ. Благодаря ему, знанія получили возможность всеобщаго распространенія; возникла ежедневная и періодическая пресса; облегчилось преподаваніе въ школахъ. Съ начала книгопечатанія,—говоритъ Л. Штейнъ,—возникаетъ новый порядокъ вещей: элементарное обученіе становится общимъ; духовная жизнь изъ отдѣльныхъ сословій стремится въ народъ, выравнивая и покрывая всѣ различія [1]). Книгопечатаніе, благодаря своему вліянію на прессу, сдѣлалось всемірно-историческимъ фактомъ; изъ него возникъ тотъ процессъ, въ которомъ совершенствуется общее развитіе путемъ постояннаго взаимодѣйствія индивидуума на общество и общества на индивидуума [2]).

Не столь сильное вліяніе на интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ оказали другія изобрѣтенія. Здѣсь можно говорить развѣ лишь о вліяніи посредственномъ. Такъ, изобрѣтеніе огнестрѣльнаго пороха способствовало объединенію европейскихъ государствъ и появленію во главѣ ихъ представителей абсолютной государственной власти. Слѣдовательно, значеніе этого изобрѣтенія для интеллектуальнаго развитія и образованія обнаруживается лишь постольку, поскольку благотворною въ этомъ отношеніи являлась дѣятельность абсолютныхъ правительствъ. Изобрѣтеніе компаса дало возможность пускаться въ далекія морскія путешествія,—слѣдовательно, облегчило знакомство и изученіе различныхъ странъ земного шара и въ дѣйствительности обогатило европейскія общества многими ранѣе не существовавшими знаніями. Оно шевелило мысль, возбуждало къ предпріимчивости; благодаря ему произошло открытіе Америки, которое, въ свою очередь послужило новымъ толчкомъ въ развитіи мысли европейскаго общества. Мы не будемъ говорить о другихъ открытіяхъ и изобрѣтеніяхъ; несомнѣнно, что всѣ они, по самой своей сущности, какъ явленія новыя, должны были содѣйствовать ин-

[1]) *Stein:* «Die Verwaltungslehre» VI, 9.

[2]) Ibid., VI, 45.

геллектуальному развитію и образованію, возбуждая мысль и направляя ее къ пріобрѣтенію новыхъ, болѣе обширныхъ знаній.

Таковы положительные факторы, обусловливавшіе интеллектуальное развитіе европейскихъ обществъ въ разсматриваемый періодъ вообще и разпространеніе образованія въ частности. Конечно, мысль ново-европейскаго человѣка, находясь исключительно подъ вліяніемъ этихъ факторовъ, сдѣлала бы несомнѣнно гораздо большіе успѣхи, нежели какіе она сдѣлала на самомъ дѣлѣ. Плодотворное вліяніе указанныхъ факторовъ ослаблялось въ значительной степени тѣмъ, что на-ряду съ ними дѣйствовали другіе факторы, враждебные дѣлу развитія, не только уменьшавшіе значеніе первыхъ, но иногда и прямо уничтожавшіе ихъ результаты. Свойство этихъ отрицательныхъ факторовъ опредѣляется тѣми отношеніями, въ которыя стали между собою представители стараго и новаго порядка вещей, т.-е. представители схоластико-теологическаго направленія и раціонализма. Многовѣковое подчиненіе теологіи всего міросозерцанія ново-европейскаго человѣка не могло быть уничтожено безъ борьбы. Реформація раздѣлила Европу на двѣ части, на два, такъ сказать, враждебные лагеря; между тѣмъ и другимъ не замедлила вспыхнуть борьба,—и не только борьба духовная, но и физическая,—длившаяся цѣлые десятки лѣтъ съ одинаковымъ ожесточеніемъ съ обѣихъ сторонъ. Таковы религіозныя войны во Франціи, инквизиція въ Испаніи, тридцатилѣтняя война въ Германіи, религіозныя распри въ Англіи и другихъ государствахъ.

Что касается религіозныхъ войнъ, наполнявшихъ собою всю вторую половину XVI вѣка, то достаточно сказать, что, благодаря имъ, въ государствѣ какъ бы снова водворилась средневѣковая анархія. Фанатизмъ какъ католиковъ, такъ и протестантовъ, способствовалъ истребленію цѣлыхъ массъ народа. Вмѣстѣ съ тѣмъ деморализація правительствъ достигла своего апогея; народъ же находился въ самомъ жалкомъ положеніи, будучи истощенъ непосильными поборами. Земледѣліе пришло въ упадокъ; торговля и промышленность не могли развиваться [1]). При такихъ условіяхъ интеллектуальная жизнь

[1]) *Лучицкій*: «Феодальная аристократія и кальвинисты во Франціи», т. I. Ср. *Шлоссеръ*: «Всемірная исторія», т. V, стр. 20—32, 44—50, 77—81, 79—113.

не могла, конечно, дѣлать успѣховъ, а образованіе и школы приходили въ совершенный упадокъ. Таковы же были послѣдствія и тридцатилѣтней войны въ Германіи. „Не достаетъ словъ,—говоритъ Окольскій въ своей монографіи о народномъ образованіи,—чтобъ описать всѣ бѣдствія, которыя всѣ эти войны навели на Европу. Города опустѣли, народонаселеніе уменьшилось, нравы одичали, жестокость, пожары, грабежи воцарились. Разумѣется, что въ это время нельзя было и думать о процвѣтаніи училищъ. Одни изъ нихъ были уничтожены, сожжены, въ другихъ учителя и ученики разогнаны, въ иныхъ обѣднѣвшее народонаселеніе не было въ состояніи содержать учителя. Страшный упадокъ образованія проявляется не только въ среднихъ и ставшихъ возникать начальныхъ училищахъ, но и въ высшихъ, въ университетахъ. Средневѣковая жизнь приняла тогда самый дикій и бурный видъ. Тогда не было училищъ, учителей, учениковъ: все требовалось создавать сызнова [1]). Еще болѣе живыми красками обрисовываютъ эти войны и ихъ разрушающее вліяніе на образованіе Вольфартъ [2]), Шварцъ, Раумеръ [3]). Если религіозныя распри въ Англіи и другихъ государствахъ не сопровождались такими же плачевными послѣдствіями, то все же вліяніе ихъ на образованіе было, во всякомъ случаѣ, отрицательнымъ. Наконецъ, испанская инквизиція, представлявшая собою, по словамъ Шмидта [4]), самый ужасный изъ всѣхъ союзовъ, какіе когда-либо заключались между церковью и государствомъ, могла дѣйствовать на интеллектуальное развитіе, конечно, только подавляющимъ образомъ. Реформація, а вмѣстѣ съ нею и всякая пытливость мысли, всякое стремленіе ея къ свободѣ были изгнаны изъ Испаніи пытками и кострами. Таковы отрицательные факторы, имѣвшіе въ своемъ основаніи религіозное начало. Нельзя, однако, пройти молчаніемъ еще одинъ изъ такихъ же отрицательныхъ факторовъ, въ основѣ котораго уже лежало начало соціально-политическое. Мы говоримъ о крѣпостномъ состояніи, препятствовавшемъ распространенію образованія среди простого народа.

---

[1]) Объ отношеніи государства къ народному образованію. стр. 125—126.

[2]) Geschichte der Pädagogik, II, 519—541.

[3]) Geschichte der Pädagogik, II, 45—19. *Schmidt:* «Encyklopädie», II, 818—849. *Шлоссеръ:* «Всемірная исторія», т. V, стр. 279—366. 414—455.

[4]) *Шмидтъ:* «Исторія педагогики», т. II. стр. 404.

Въ разсматриваемый періодъ „привилегированныя сословія, духовенство, дворянство и даже городское сословіе привели къ совершенному ничтожеству крестьянъ, т.-е. массу народа; съ лишеніемъ же крестьянскаго сословія всякаго значенія и начальное училище не могло развиваться, такъ какъ оно остается въ самой тѣсной связи съ этимъ сословіемъ, такъ какъ начальное училище представляетъ, такъ сказать, мѣру заботы государства о простомъ народѣ и значенія, которое ему придается. Крѣпостное состояніе приняло особенно рѣзкія формы въ XVII столѣтіи: крѣпостной glebae adscriptus въ это время былъ лишенъ всѣхъ правъ въ отношеніи къ господину; онъ не могъ безъ его дозволенія ни заключать брака, ни договора, ни даже оставить земли. Разумѣется, что при такомъ состояніи не могло быть и рѣчи объ образованіи народа“ [1]). „Не удивительно, — продолжаетъ тотъ же авторъ,—что за такимъ состояніемъ послѣдовало вездѣ всеобщее невѣжество, одичаніе, суевѣріе, проявлявшіяся въ преслѣдованіи колдовства и въ строгихъ наказаніяхъ всѣхъ подозрѣваемыхъ въ связи съ нечистою силой, въ которыхъ даже протестанты соперничали съ католиками“.

Изъ сказаннаго, такимъ образомъ, становится вполнѣ понятнымъ, что отрицательные факторы образованія и интеллектуальнаго развитія вообще въ разсматриваемый періодъ были, дѣйствительно, настолько серьезны и могущественны, что имѣли полную возможность парализовать въ достаточной степени вліяніе факторовъ положительныхъ. Въ виду, однако, того, что послѣдніе были болѣе живучи и могущественны, нежели первые, и что, кромѣ того, отрицательные факторы имѣли перемѣнчивый характеръ, т.-е. дѣйствовали далеко не всегда съ одинаковою силой, развитіе и образованіе въ европейскихъ обществахъ неуклонно пролагало себѣ путь впередъ. Въ XIX ст. вліяніе положительныхъ факторовъ беретъ окончательный перевѣсъ, и европейское общество вступаетъ въ новую эру своего развитія.

---

[1]) *Ольдекій*, стр. 127.

III.

Если до XIX вѣка успѣхъ интеллектуальнаго развитія европейскаго общества обусловливался не только дѣятельностью, непосредственно направленною къ этой цѣли, сколько другими факторами, то съ XIX вѣка образовательная дѣятельность представителей государственной власти, общества и частныхъ лицъ принимаетъ обширные размѣры и становится однимъ изъ главныхъ факторовъ общественной образованности. Если ранѣе образованіе зачастую было только средствомъ, то теперь оно само по себѣ дѣлается цѣлью, какъ высшее благо человѣка. Съ измѣненіемъ государственнаго и соціальнаго строя, характеръ государственной дѣятельности въ сферѣ народнаго образованія долженъ былъ значительно измѣниться. Представители власти, въ противоположность прежнему времени, стремятся сдѣлать образованіе доступнымъ всѣмъ и каждому. Но такъ какъ главнымъ препятствіемъ къ равномѣрному распространенію образованія служитъ здѣсь, какъ и въ другихъ сферахъ жизни, неравенство экономическаго благосостоянія, то представители государственной власти ставятъ себѣ цѣлью, на сколько возможно, парализовать вліяніе такого неравенства. Сдѣлать въ этомъ отношеніи что либо существенное, однако, до сихъ поръ не удается; самое большее, что достигнуто въ настоящее время усиліями политической власти въ отношеніи равномѣрности распространенія образованія, такъ это доступность всѣмъ классамъ общества элементарнаго образованія. Что же касается средняго и высшаго образованія, то то и другое по прежнему достаются въ удѣлъ лишь классамъ обезпеченнымъ экономически. Правда, здѣсь уничтожены уже всѣ юридическія препятствія, такъ что въ настоящее время каждый имѣетъ право получить среднее и высшее образованіе, однако, не каждый можетъ. Признавая народное образованіе одною изъ главныхъ задачъ государственной дѣятельности, современные правители и законодатели стремятся установить и регулировать и самую систему образованія. Еще въ предшествующій періодъ созпавалась уже необходимость въ устройствѣ троякаго рода учебныхъ заведеній—элементарныхъ, среднихъ или подготовительныхъ и высшихъ, и всѣ они дѣйствительно существовали; но 1) между ними не было проведено строгаго разграниченія, и 2) не было установлено и тѣсной органиче-

ской связи. Съ XIX вѣка, и въ особенности въ настоящее время устанавливается система образованія на болѣе прочныхъ началахъ. За каждымъ изъ указанныхъ родовъ образованія признается самостоятельная цѣль, хотя, съ другой стороны, вся система образованія представляетъ собою единое цѣлое, свободно и систематически развивающееся. Эти—свобода, систематичность и единство на каждой изъ ступеней образованія не одинаковы; они обусловливаются характеромъ и особенными задачами элементарнаго, средняго и высшаго образованія. Свобода въ элементарномъ образованіи выражается въ правѣ свободнаго обученія, въ свободномъ устройствѣ народныхъ школъ, самостоятельномъ завѣдываніи ими: свобода въ подготовительномъ и высшемъ образованіи выражается, главнымъ образомъ, въ сферѣ преподаванія и ученія (Lern und Lehrfreiheit): принципъ этотъ въ полной своей силѣ примѣняется лишь въ высшемъ образованіи. Систематичность въ начальномъ образованіи проявляется прежде всего въ классной системѣ, а затѣмъ въ устройствѣ разнообразныхъ школъ, преслѣдующихъ спеціальныя цѣли въ сферѣ начальнаго образованія, таковы: воскресныя школы, школы для глухонѣмыхъ, слѣпыхъ и т. п. Систематичность въ подготовительномъ образованіи выражается, во-1-хъ, также въ классной системѣ; во-2-хъ, въ раздѣленіи подготовительнаго образованія на классическое и реальное; систематичность въ высшемъ образованіи обнаруживается въ спеціализаціи этого образованія и въ установленіи для каждой спеціальности извѣстной группы наукъ. Наконецъ, единство въ образованіи является, во-1-хъ, какъ внутреннее, выражающееся въ единой идеѣ образованія; во 2-хъ, внѣшнее, состоящее въ единствѣ организаціи.

Помимо этихъ общихъ началъ, характеризующихъ все образованіе вообще, въ текущемъ столѣтіи для каждаго рода образованія выработались особые принципы. Такъ, въ основу элементарнаго образованія кладется принципъ его обязательности. Возникновенію этого принципа и приложенію его къ элементарному образованію содѣйствовало сознаніе, что начальное образованіе составляетъ основу индивидуальнаго развитія вообще, является необходимымъ условіемъ дальнѣйшаго образованія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще условіемъ духовнаго развитія цѣлаго общества. Такимъ образомъ, дѣятельность элементарнаго образованія вызывается соображеніями политическаго и соціальнаго свойства: но, кромѣ того, она обуслов-

ливается необходимостью гарантировать права и интересы малолѣтнихъ и обезпечить для нихъ въ будущемъ возможность самостоятельнаго развитія. Принципъ обязательности образованія не идетъ далѣе элементарнаго; высшіе виды образованія остаются свободными; въ основу средняго образованія полагаются: во-первыхъ, принципъ общеобразовательности; во-вторыхъ, идея подготовленія къ высшему спеціальному образованію. Въ виду того, что высшее образованіе является ученымъ и хозяйственнымъ, и подготовительное образованіе раздѣляется, какъ извѣстно, на два типа—классическое и реальное; стремленіе въ то же время удержать начало общеобразовательности сохраняется въ томъ и другомъ, такъ что благодаря этому между классическимъ и реальнымъ образованіемъ установляется тѣсная связь. Наконецъ, въ основу высшаго образованія полагается: во-первыхъ принципъ спеціализаціи знаній, благодаря которому высшее образованіе даетъ знанія, необходимыя въ той или другой профессіи; во-вторыхъ, подобно тому какъ и въ среднемъ образованіи, принципъ общаго образованія. Первый принципъ вызываетъ, въ свою очередь, требованіе удостовѣренія въ пріобрѣтеніи спеціальныхъ знаній, осуществляемое при посредствѣ установленныхъ испытаній вообще и государственныхъ экзаменовъ въ частности.

Таковы, въ самыхъ общихъ чертахъ, начало государственной образовательной дѣятельности, постепенно вырабатывавшіяся съ начала настоящаго столѣтія. Если дѣятельность, направленная къ образованію народа и заключающаяся въ устройствѣ разнаго рода учебныхъ заведеній и организаціи всей вообще учебной части, является самымъ главнымъ факторомъ интеллектуальнаго развитія въ настоящемъ столѣтіи, то все же нельзя умолчать и о нѣкоторыхъ другихъ факторахъ, хотя бы они и имѣли второстепенное значеніе. Здѣсь намъ приходится опять остановиться на дѣятельности педагоговъ конца XVIII и начала XIX столѣтія. Она несомнѣнно стоитъ въ тѣсной связи съ государственною образовательною дѣятельностью, проявляясь въ той или другой степени во всей системѣ образованія и образовательныхъ учрежденій.

Къ числу педагоговъ, оказавшихъ вліяніе на образованіе и въ особенности на методы образовательной дѣятельности, относятся, прежде всего, педагоги XVIII столѣтія и затѣмъ начала XIX. Къ нимъ принадлежатъ: Руссо, Базедовъ, Песта-

лоцци, Дистервегъ, Роховъ, Фребель, Ланкастеръ, Фелленбергъ, Бенеке, Кузенъ и весьма многіе другіе. Большинство этихъ педагоговъ обращали свое вниманіе, главнымъ образомъ на элементарное образованіе и воспитаніе дѣтей низшаго возраста; однако, нѣкоторые изъ нихъ не упускали изъ виду и другихъ высшихъ степеней образованія. Главнѣйшая заслуга ихъ заключается въ улучшеніи системы и метода образованія и воспитанія. По характеру своей дѣятельности и своихъ основныхъ воззрѣній всѣ педагоги разсматриваемаго періода времени могутъ быть раздѣлены на нѣсколько школъ: 1) *Школа религіознаго воспитанія.* Основателями ея являются еще педагоги XVII вѣка, каковы Спенеръ, Франке и другіе. По воззрѣніямъ этой школы, все образованіе и воспитаніе должно быть строго религіознымъ: но если эта религіозность не шла ранѣе далѣе монастырскаго піэтизма, то новѣйшіе представители этого направленія стремятся лишь провести принципъ христіанскаго воспитанія. Значеніе этой школы заключается, слѣдовательно, въ томъ, что она представляла и поддерживала во всей системѣ образованія и воспитанія, въ особенности же въ народной школѣ, элементъ религіозный. 2) *Школа гуманистическая*, возникновеніе которой относится еще ко времени возрожденія классическихъ наукъ. Въ основѣ образованія, по воззрѣніямъ представителей этой школы, должно лежать изученіе классическихъ языковъ и классической литературы. Число послѣдователей этой школы, какъ и первой, весьма велико; но если принципы, проводимые школой религіознаго воспитанія, нашли примѣненіе, главнымъ образомъ, въ сферѣ низшаго образованія, то начала гуманистической школы до сихъ поръ во многихъ государствахъ составляютъ основу средняго подготовительнаго образованія. 3) *Школа филантропинизма*, первыми представителями которой были еще Локкъ, Коменскій, Беконъ Веруламскій и друг. Къ числу позднѣйшихъ, наиболѣе видныхъ, представителей этой школы принадлежатъ: Руссо, Базедовъ, Песталоцци и другіе Главное вниманіе представителей этой школы обращалось на воспитаніе и образованіе дѣтей низшаго возраста. Принципы, ими проводимые, въ общихъ чертахъ, слѣдующіе: въ основѣ дѣтскаго воспитанія и образованія должны лежать мягкость, гуманность, филантропія, отъ чего получила названіе и самая школа; цѣль воспитанія заключается въ развитіи всѣхъ силъ и способностей

человѣка, причемъ процессъ этого развитія долженъ находиться въ соотвѣтствіи съ природой человѣка; естественная свобода личности никогда не должна быть подавляема. Главнымъ предметомъ общаго образованія должны быть реальныя науки: обученіе языкамъ представляется важнымъ лишь какъ средство, но не какъ цѣль образованія. Всякое воспитаніе и образованіе должно стремиться сдѣлать изъ воспитанниковъ прежде всего людей, а затѣмъ уже членовъ того или другого класса или сословія; преподаваніе религіи, конечно, важно, но оно должно отличаться наивозможною простотой и быть чуждо вѣроисповѣдныхъ различій: болѣе подробное и основательное знакомство съ религіей должно быть сообщаемо въ болѣе или менѣе зрѣломъ возрастѣ. Физическое развитіе также не должно быть игнорируемо. Главная заслуга этой школы заключается въ ея вліяніи на улучшеніе элементарнаго образованія и на приспособленіе народной школы къ потребностямъ низшихъ классовъ. 4) *Школа реализма*, содѣйствовавшая спеціально устройству и распространенію реальныхъ училищъ. По мнѣніямъ представителей этой школы, болѣе всего необходимо учить тому, что важно знать въ ежедневной практической жизни. 5) *Школа національной педагогики*, ставившая цѣлью образованія и воспитанія развитіе любви къ отечеству. Все образованіе должно быть, по мнѣнію представителей этой школы, по преимуществу, публичнымъ, т.-е. государственнымъ, такъ какъ домашнее воспитаніе не достигаетъ цѣли. Во всякомъ случаѣ, требуется подчиненіе послѣдняго первому. Право на образованіе принадлежитъ одинаково всѣмъ и каждому, въ виду чего сословныя различія не должны имѣть мѣста. Представителями этого направленія были Фихте, Гофмейстеръ и другіе. 6) *Школа философской педагогики*, возникшая какъ реакція противъ матеріалистическаго и утилитарнаго направленія образованія. Представителями этой школы являются: Кантъ, Шеллингъ, Нимейеръ, Стефани, Вагнеръ, Гразеръ, въ особенности Гербартъ, считающійся основателемъ, такъ называемой, спекулятивной педагогики, и нѣкоторые другіе. Педагогическія и образовательныя воззрѣнія этой школы находятся въ тѣсной связи съ общими философскими воззрѣніями ея представителей. Наконецъ, 7) *школа педагогическаго эклектицизма*. Она не выработала никакихъ самостоятельныхъ принциповъ воспитанія и образованія, но является, какъ показываетъ и самое ея на-

званіе, примирительною, старается воспользоваться всѣмъ тѣмъ, что, по ея мнѣнію, представляетъ хорошаго каждая изъ вышеупомянутыхъ школъ. Не прибѣгая къ крайностямъ, она такимъ образомъ, примиряетъ противоположности. Благодаря этой школѣ, европейское общество XIX вѣка получило возможность безъ особеннаго труда знакомиться съ господствовавшими педагогическими системами; благодаря ей же, многія учебныя заведенія, пришедшія въ упадокъ, снова поднялись; стали учреждаться новыя школы—военныя, воскресныя, женскія и т. п. Она содѣйствовала также устройству педагогическихъ архивовъ, магазиновъ, библіотекъ и проч. Представителями этого эклектическаго направленія были: Вейзе, Бушъ, Федеръ, Гурлиттъ, Шварцъ и другіе [1]).

Каждая изъ указанныхъ школъ, и въ особенности всѣ онѣ въ совокупности, оказали большое вліяніе на успѣхи народнаго просвѣщенія въ европейскомъ обществѣ. Благодаря ихъ дѣятельности, представители политической власти и само общество стали обращать гораздо большее вниманіе на вопросы образованія, нежели ранѣе. Система и методъ образованія получили большое значеніе. Въ частности, дѣятельность педагоговъ способствовала: появленію лучшихъ учебниковъ, устройству учительскихъ семинарій и нормальныхъ школъ, установленію связи между различными ступенями образованія, а также между воспитаніемъ и обученіемъ, реформѣ средняго и высшаго образованія, устройству школъ для бѣдныхъ и многому другому. Въ общемъ, вліяніе педагоговъ конца XVIII и начала XIX столѣтія на успѣхи просвѣщенія въ европейскомъ обществѣ стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія.

Не останавливаясь подробно на другихъ факторахъ просвѣщенія, обнаруживавшихъ свою силу въ текущемъ столѣтіи, скажемъ только, что между ними едва ли не самое почетное мѣсто должно быть отведено прессѣ вообще и періодической въ особенности. Благодаря доступности, небывалой дешевизнѣ изданій періодической прессы, они сдѣлались общераспространенными, каждый грамотный членъ европейскаго общества

---

[1]) Подробности объ указанныхъ педагогическихъ школахъ у *Wohlfarth'a*. «Geschichte des gesammten Erziehungs-und Unterrichtswesens». II, 846—860.

имѣетъ полную возможность быть освѣдомленнымъ въ каждый данный моментъ времени о всѣхъ сколько-нибудь крупныхъ явленіяхъ и событіяхъ, совершающихся на всемъ земномъ шарѣ; каждый такой членъ общества, безъ всякихъ съ своей стороны пожертвованій, имѣетъ полную возможность обогащать свой умъ и воспитывать его мыслями великихъ писателей. Интересъ къ вопросамъ общественной и государственной жизни возвысился благодаря той же печати, въ особенности періодической. Небывалое развитіе спеціальной періодической прессы даетъ возможность всѣмъ и каждому слѣдить за успѣхами спеціальныхъ знаній. Такимъ образомъ, пресса настоящаго времени является дѣйствительно великимъ орудіемъ просвѣщенія; благодаря ей не только возвышается уровень общаго образованія и общихъ знаній, но послѣднія становятся все болѣе и болѣе достояніемъ всѣхъ и каждаго; такимъ образомъ, пресса постепенно уничтожаетъ общественныя различія, происходящія отъ неравномѣрнаго распространенія интеллектуальнаго развитія и знаній.

Детальное разсмотрѣніе характера и свойствъ факторовъ, обусловливающихъ успѣхи образованности въ современномъ европейскомъ обществѣ, не входитъ въ рамки настоящаго очерка.

Оглавленіе.

Стр.

Глава первая. Природа государства . . . . . 3.
Глава вторая. Общество и государство. . . . . 32.
Глава третья. Структура современныхъ государствъ. 56.
Глава четвертая. Классификація государственныхъ нормъ . . . . . 73.
Глава пятая. Новыя ученія о законѣ . . . . . 107.
Глава шестая. Коллегіальное начало въ министерской организаціи . . . . . 121.
Глава седьмая. Организація губернскихъ властей . 146.
Глава восьмая. Историческія основы земскаго управленія въ Россіи . . . . . 189.
Глава девятая. Французская децентрализація . . . 244.
Глава десятая. Общественное управленіе въ Германіи по возрѣніямъ Р. Гнейста . . . . . 270.
Глава одиннадцатая. Соціологія, какъ наука и предметъ преподаванія во Франціи . . . . . 302.
Глава двѣнадцатая. Роль общественныхъ наукъ въ дѣлѣ образованія и воспитанія . . . . . 333.
Глава тринадцатая. Черты изъ исторіи просвѣщенія въ Западной Европѣ 370

ТРУДЫ ТОГО ЖЕ АВТОРА:

1) Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи 1882 . . . . . 2 р. —

2) Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи. 1884 . . . . . 1 р. 80 к.

3) Административное устройство нашихъ окраинъ. 1891. . . . . — 30 к.

4) Русское Государственное Право. Часть I. 1896. 3 р. 50 к.

5) Русское Государственное Право. Часть II. 1898. . . . . 4 р. —

То же отдѣльными выпусками:

Выпускъ первый. Организація Верховной Власти. . . . . 2 р. —

Выпускъ второй. Органы центральнаго управленія . . . . . 1 р. 50 к.

Выпускъ третій. Губернскія установленія. . . 1 р. 20 к.

Выпускъ четвертый. Окружныя установленія . — 70 к.

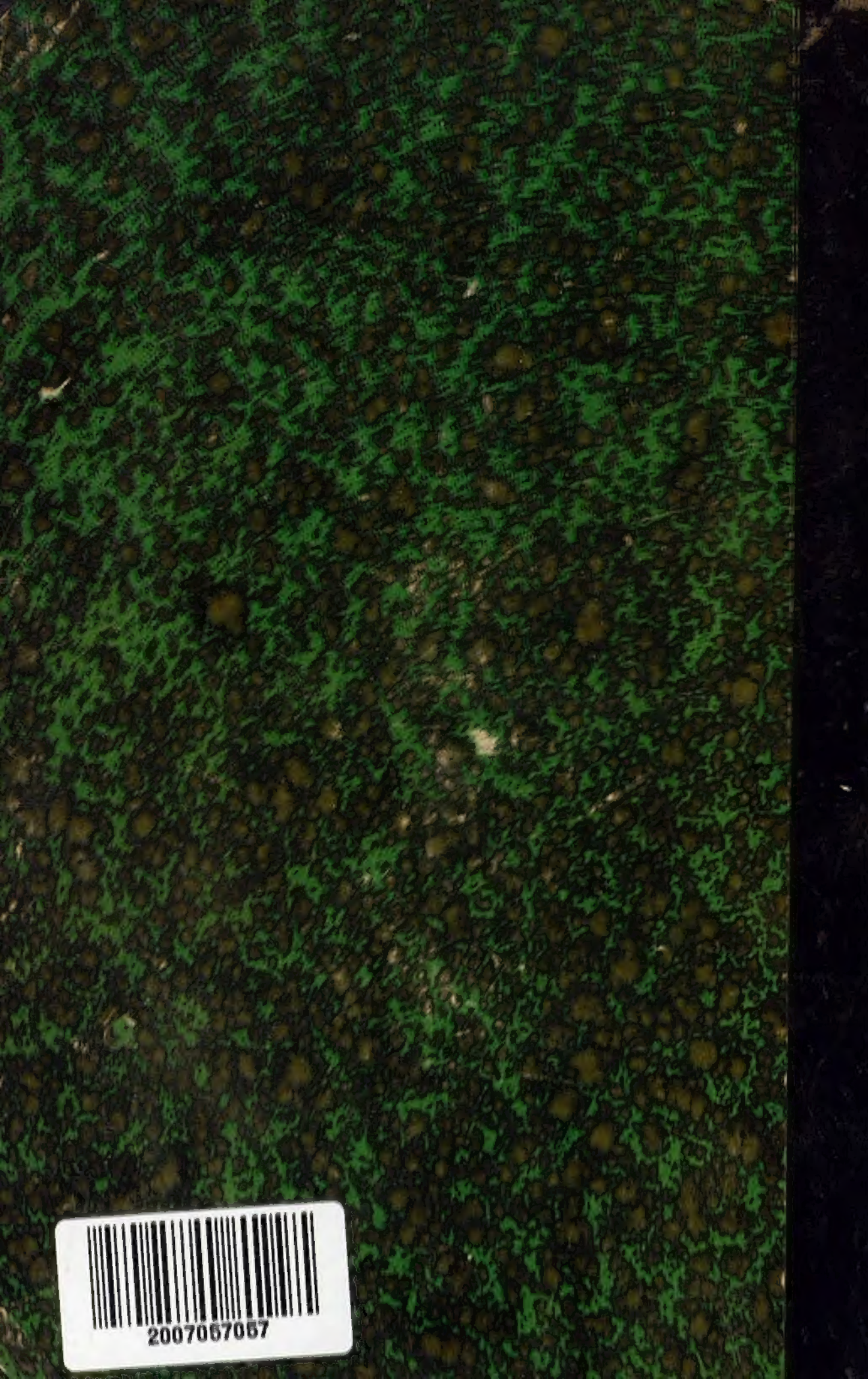
Выпускъ пятый. Мѣстныя установленія окраинъ. — 50 к.

Выпускъ шестой. Мѣстныя установленія общественнаго управленія . . . . . 1 р. —

Выпускъ седьмой. Государственная служба . . — 50 к.

6) Переводъ соч. Аффольтера—основныя черты общаго государственнаго права 1895. . . . . — 75 к.

Цѣна 2 руб.


2007067057